

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

LE
RELÈVEMENT FINANCIER
DE L'AUTRICHE

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le mardi 5 juin 1928, à 2 heures

PAR

Maurice PILLET

Président : M. ALLIX, professeur
Suffragants { MM. AFTALION, professeur
LESCURE, professeur

PARIS

A. PEDONE, Editeur

LIBRAIRE DE LA COUR D'APPEL ET DE L'ORDRE DES AVOCATS
13, Rue Soufflot

1928

THÈSE
POUR
LE DOCTORAT

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

LE
RELÈVEMENT FINANCIER
DE L'AUTRICHE

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le mardi 5 juin 1928, à 2 heures

PAR

Maurice PILLET

Président : M. ALLIX, professeur

Suffragants { *MM. AFTALION, professeur*
LESCURE, professeur

PARIS

A. PEDONE, Éditeur

LIBRAIRE DE LA COUR D'APPEL ET DE L'ORDRE DES AVOCATS

13, Rue Soufflot

1928

A LA MÉMOIRE DE MON PÈRE



LE RELÈVEMENT FINANCIER DE L'AUTRICHE

INTRODUCTION

L'œuvre de relèvement économique et financier qui s'impose au lendemain d'une guerre sans précédent n'est pas spéciale à l'Autriche ; elle est commune à tous les Etats dont l'économie et les finances ont été gravement affectées par la participation à une lutte qui, en se prolongeant, a réduit, dans une proportion considérable, des ressources accumulées depuis longtemps. La guerre de 1914-1918 a dressé les uns contre les autres, jusqu'à l'épuisement, des pays qui pour la plupart étaient des pays de vieille civilisation ; elle est d'ailleurs survenue au lendemain d'une longue paix pendant laquelle le perfectionnement de la technique de la production, la liberté relative des échanges et l'esprit d'épargne avaient créé une prospérité publique et privée qui n'avait jamais été atteinte jusque-là ; les privations de toutes sortes qui ont accompagné et suivi la guerre en ont paru plus pénibles et rendent ainsi plus urgente encore la nécessité de ce relèvement.

Dans cette œuvre les différentes nations sont liées entre elles par des liens plus ou moins étroits suivant la solidarité même de leurs marchés économiques et financiers. Sans doute la période la plus aiguë de la crise économique, monétaire et financière qui a suivi la guerre ne s'est pas produite simultanément dans les différents Etats, mais le relèvement ne sera assuré dans chacun d'eux que quand il ne sera plus exposé à

subir le contre coup de la ruine de l'un de ses voisins c'est-à-dire quand les mesures nécessaires pour la réorganisation des forces productives et pour le rétablissement d'un minimum suffisant de liberté dans les échanges internationaux auront été prises par les divers gouvernements intéressés. Cette solidarité internationale est telle qu'elle concerne même ceux des Etats qui n'ont subi qu'indirectement le contre-coup de la ruine générale.

Parmi tous ces Etats, la République d'Autriche offre un exemple particulièrement intéressant à étudier.

Tout d'abord il s'agit d'un des pays qui ont été le plus atteints par la guerre et par les stipulations des traités de paix : L'Autriche allemande a eu son économie publique et privée appauvrie et ébranlée non seulement par suite de la guerre et du blocus qui la accompagnée chez les empires centraux, blocus surtout pénible dans les parties les moins agricoles, mais aussi par les diverses clauses du traité de Saint-Germain ; l'Autriche faisant partie des Etats reconnus responsables de la guerre s'est vu imposer des charges excessivement lourdes notamment au titre des réparations et en même temps elle a subi dans sa structure même une atteinte encore plus sensible, car, à la différence de l'Allemagne qui gardait presque intacte son organisation économique, elle a été séparée de territoires avec lesquels elle formait avant la guerre un tout remarquablement homogène au point de vue économique ; dans cette séparation de pays antérieurement unis, l'Autriche a été la partie la plus atteinte puisqu'elle est formée en grande partie de régions alpestres et qu'elle comprend Vienne, ville qui, au point de vue commercial plus encore qu'au point de vue politique, constituait le centre de l'ancien empire et qui n'est plus maintenant que la capitale d'un petit Etat.

Le cas de l'Autriche est intéressant à étudier, en second lieu, parce qu'elle a été relevée par une organisation internationale, ce qui a permis de poursuivre cette œuvre de secours d'une façon rapide et efficace, avant que de nombreux Etats n'aient réussi dans l'effort entrepris de leur propre initiative et pour ainsi dire avec leurs seules ressources.

Cette action internationale a été possible en Autriche parce

que les circonstances extrêmement graves qui s'étaient produites posaient, par la situation même de ce pays au centre de l'Europe, un problème politique qui ne pouvait laisser les autres Etats indifférents ; la ruine de l'Autriche était devenue telle en août 1922 que, faute d'un secours extérieur suffisamment puissant, l'Autriche eut été rattachée en totalité ou en partie à d'autres Etats. Le secours international accordé ainsi à l'Autriche a été rendu plus efficace par une sorte de tutelle assez étroite dont le caractère du peuple autrichien s'accommodait plus facilement qu'un autre, ce qui fait que le cas de l'Autriche constitue une expérience économique soumise au minimum de perturbations. Il convient donc d'apporter des réserves sur la possibilité d'étendre inconsidérément à des Etats d'une physionomie différente l'action internationale telle qu'elle a été entreprise en Autriche.

Sur cette œuvre en Autriche même il y a lieu d'apporter d'autres réserves. Aucun Etat ne peut subsister, malgré des secours temporaires apportés par l'étranger, si sa production est insuffisante pour couvrir ses dépenses, si sa balance des comptes est constamment défavorable. Il conviendra donc d'examiner en dernier lieu si le relèvement effectué est durable, si seule la vigueur du secours apporté n'a pas remis d'aplomb un organisme qui laissé de nouveau à lui-même est contraint de s'atrophier, en un mot si la nouvelle Autriche est viable.

Nous limiterons strictement notre étude au cas de l'Autriche sans rechercher de comparaisons avec le relèvement d'autres Etats voisins tels que l'Allemagne, la Pologne, la Tchéco-Slovaquie ou la Hongrie.

Nous examinerons successivement dans le cas de l'Autriche trois parties :

Première partie. — L'Autriche jusqu'à l'intervention de la Société des nations, c'est à-dire l'état de la nouvelle Autriche au lendemain de la guerre, ses embarras de toutes sortes, les premiers essais de relèvement par un secours international et après l'échec de ceux-ci la vaine tentative faite par le gouvernement d'un peuple ruiné et manquant de confiance en lui-

même pour opérer ce relèvement par ses propres forces. Nous n'entrerons pas dans cette partie dans des détails longuement exposés déjà par d'autres.

Deuxième partie. — Le relèvement financier de l'Autriche par la Société des Nations.

Dans cette partie qui constituera l'essentiel de notre tâche nous examinerons l'œuvre de relèvement financier en suivant l'ordre chronologique dans toute la mesure du possible et en indiquant seulement les contre-coups économiques de cette œuvre de relèvement, devant étudier ceux-ci dans notre :

Troisième partie. — Le relèvement économique de l'Autriche. Ce relèvement paraît-il durable ?

Dans cette partie consacrée à l'efficacité de l'œuvre entreprise nous laisserons de côté le plus possible les problèmes politiques que soulève forcément cette question.

PREMIÈRE PARTIE

L'AUTRICHE JUSQU'A L'INTERVENTION DE LA SOCIÉTÉ DES NATIONS

CHAPITRE PREMIER

La nouvelle Autriche au lendemain de la guerre. Ses embarras financiers. — L'inflation.

§ I. A) Considérations générales.

B) Le traité de Saint-Germain.

1^o Etat territorial.

2^o Clauses économiques et financières.

C) La constitution fédérale de la nouvelle Autriche.

A) Considérations générales.

L'empire d'Autriche-Hongrie tel qu'il existait en 1914 était le résultat d'une longue évolution historique. La maison de Habsbourg avait rattaché successivement à ses domaines, au moyen d'alliances plus que de conquêtes, les différentes parties de la région du Moyen Danube.

Ce rattachement de territoires dont une partie seulement était comprise dans le saint empire romain germanique avait été accompagné d'un relâchement progressif des liens qui unissaient la monarchie des Habsbourg à l'Allemagne. Déjà la Pragmatique sanction du 19 avril 1713 avait déclaré que tous

les Etats autrichiens formaient un tout indivisible. De même à la suite des victoires napoléoniennes, l'empereur François II avait, le 6 août 1806, déposé la couronne impériale allemande après s'être proclamé empereur héréditaire d'Autriche le 10 août 1804. Cependant après la chute du premier empire français, l'ancien empire allemand s'était reconstitué sous le nom de Confédération germanique.

Ce n'est qu'au milieu du ^{xix}^e siècle que la monarchie Austro-Hongroise s'est constituée définitivement comme formant un tout politiquement et économiquement. Depuis 1850, toutes les barrières de douanes ont été supprimées entre l'Autriche et la Hongrie. Quant à l'union politique des territoires des Habsbourg, elle a été la conséquence de la défaite de Sadowa en 1866, défaite qui écartait, semblait-il, pour toujours l'Autriche de l'Allemagne unifiée sous la direction de la Prusse.

Cette union des territoires soumis à sa maison, l'empereur François-Joseph eut le tort de la rechercher non dans la fédération de nationalités diverses de race et de langue, mais dans l'institution d'une monarchie dualiste partageant le pouvoir entre les deux minorités les plus fortes : les Allemands en Autriche, les Magyars en Hongrie.

« L'*Ausgleich* ou *Compromis* de 1867, écrit M. Marcel Dunan (1), dressa au sein de la Monarchie deux Etats, l'empire d'Autriche ou Cisleithanie, capitale Vienne ; le royaume de Hongrie ou Transleithanie, capitale Budapest, ayant chacune leur Parlement et leurs ministères, avec un souverain commun couronné dans les deux capitales, et une armée et une diplomatie communes, donc des ministres communs de la guerre, des affaires étrangères et des finances ; enfin, pour délibérer des affaires communes et en particulier du budget, une « délégation » des deux parlements siégeant alternativement à Vienne et à Budapest ».

L'Autriche avait été vaincue par la Prusse en 1866 et écartée par elle des affaires d'Allemagne ; néanmoins la *Double Monarchie* ainsi constituée, avec une dynastie allemande, sous la direction de deux gouvernements inféodés à l'Allemagne,

1. L'*Autriche*, par Marcel Dunan, p. 14.

devait naturellement chercher l'accroissement de sa puissance là où elle n'était pas en compétition avec l'Allemagne et de préférence vers les Balkans. Ce fut la politique du *Drang nach Osten*, la poussée vers l'Orient dont les conséquences ont été l'annexion de la Bosnie-Herzégovine (1878-1908) et l'ultimatum de 1914 à la Serbie qui a provoqué la guerre mondiale.

L'Allemagne et l'Autriche-Hongrie ayant été vaincues en 1918, cette dernière était presque fatalement appelée à disparaître et dans les événements qui se sont produits chez elle à l'automne 1918, il convient de voir une conséquence de l'institution de la monarchie dualiste en 1867. L'empire d'Autriche-Hongrie constituait bien un tout homogène au point de vue économique, ainsi que nous l'exposerons ultérieurement, mais ce n'est pas la considération d'un avantage de cette nature qui pouvait maintenir rassemblés dans un seul Etat des peuples aussi divers que ceux de l'Autriche-Hongrie. Le seul lien puissant qui les unissait était la fidélité à la maison régnante. Une politique de persécution vis-à-vis des différentes nationalités autres que les nationalités allemande ou hongroise devait fatalement relâcher ce lien. Sans doute de toutes façons les minorités italienne, roumaine et même polonaise auraient été réunies à leur mère patrie à la suite de la victoire des Alliés, bien que la question se fut posée pendant la guerre de rattacher toute la Pologne à l'Autriche. Néanmoins, l'Autriche-Hongrie aurait pu subsister, diminuée de ses provinces italienne, roumaine et polonaise.

C'est le refus de satisfaire les aspirations des Slaves de l'Empire, spécialement des Tchèques et des Yougo-slaves qui a été la cause de la dislocation complète de l'Autriche-Hongrie après la défaite de 1918. Quand l'empereur Charles a repris, dans son manifeste à ses peuples du 16 octobre 1918, les projets de monarchie fédéraliste déjà envisagés par l'archiduc François Ferdinand, il était trop tard pour qu'ils fussent acceptés par des peuples qui avaient été reconnus comme alliés et belligérants par les Puissances alliées et étaient décidés maintenant à avoir une existence séparée de celle de l'Autriche et de la Hongrie malgré les avantages que pouvait offrir au point de vue économique une vie en commun. C'est cette haine de

peuples précédemment opprimés pour leurs oppresseurs qui explique la dureté des clauses des traités de paix conclus avec l'Autriche et la Hongrie.

A la suite du manifeste du 16 octobre 1918 et du refus par les alliés de traiter avec l'Autriche-Hongrie, les différents peuples ayant constitué la double monarchie se constituèrent en Etats distincts ou se rattachèrent aux Etats de la même race. Il ne restait à la partie allemande de l'Autriche qu'à adopter une solution analogue et à se constituer en Etat indépendant ou à se rattacher à l'Allemagne. C'est la seconde solution qui parut d'abord être admise. « Le 12 novembre 1918 (1), les députés de langue allemande du Reichsrat autrichien, constitués depuis le 21 octobre en *assemblée nationale provisoire*, votaient une déclaration portant que l'*Autriche allemande* adoptait le régime républicain, et qu'elle formerait une partie intégrante du *Reich* allemand (2). C'était le triomphe du plan pangermaniste étudié à Berlin dès avant la guerre comme étape vers l'hégémonie mondiale et, depuis la défaite, comme dédommagement aux sacrifices inévitables... La France ne pouvait accepter la remise en question de sa victoire par cette espèce de revanche en pleine paix du pangermanisme. Pour faire revenir l'Autriche sur le fait accompli de l'union avec l'Allemagne, le ministre des affaires étrangères, M. Pichon, envoyait au mois de mars 1919 à Vienne en mission extraordinaire notre ancien représentant à Munich, M. Henri Allizé... Le moment était favorable. Les élections du 16 février à l'assemblée constituante y avaient, il est vrai, envoyé une majorité de social-démocrates, dont les chefs et surtout le plus intelligent d'entre eux, le ministre des affaires étrangères Otto Bauer, désireux sans doute de jouer un rôle sur un plus vaste théâtre que celui du petit Etat ruiné, avaient fait de l'union avec l'Allemagne un dogme de parti. Mais toutes les élections du printemps et de l'été dans les provinces attestaient les progrès des chrétiens-sociaux — qui, catholiques et enclins au particularisme comme les Bavarois, répugnaient à

1. Marcel Dunan, *op. cit.*, p. 18.

2. Union qui devait être confirmée le 12 mars 1919 par l'assemblée constituante élue le 16 février 1919.

se mêler à une Allemagne en majorité socialiste et protestante — aux dépens des social-démocrates et du petit groupe plus bruyant qu'influent des pangermanistes avérés. Les milieux industriels et financiers commençaient à comprendre le suicide que serait pour l'Autriche son union avec les grands vaincus de cette guerre. Les éléments cultivés considéraient comme une déchéance l'abdication de leur vieille capitale devant les parvenus du Nord... Ranimant les énergies brisées, groupant les intérêts que la grande propriété, la moyenne industrie, le petit commerce et par dessus tout la puissante organisation bancaire viennoise pouvaient trouver à l'indépendance autrichienne, la mission française faisait peu à peu comprendre à la plupart des dirigeants la possibilité d'une autre politique en vertu de laquelle l'Entente assurerait à l'Autriche les conditions nécessaires à son existence. Le propre chef de la délégation autrichienne de la paix, le chancelier socialiste Renner, découvrait la France au cours de son séjour à Saint-Germain, et proclamait la nécessité d'une « orientation de l'Autriche vers l'Ouest », tandis qu'Otto Baner démissionnait en reconnaissant l'erreur et l'échec de sa politique ».

M. Marcel Dunan ajoute que « si des conditions économiques un peu plus favorables facilitant une vie indépendante, avaient pu être faites à l'Autriche lors des négociations de Saint-Germain, il est hors de doute que la majorité du pays se serait résolument tournée vers nous ». Malheureusement le traité de Saint-Germain du 10 septembre 1919 imposa à l'Autriche des conditions particulièrement onéreuses à tous points de vue, territorial, économique et financier.

L'Autriche de même que la Hongrie représentaient parmi les Etats successeurs de l'Autriche Hongrie les parties considérées comme responsables vis-à-vis des Alliés de la politique de l'ancienne Autriche Hongrie dont elles constituaient en effet les deux centres de direction ; elles étaient de même l'objet de la haine des Etats successeurs dont elles avaient opprimé les peuples. En conséquence les conditions imposées à l'Autriche furent-elles doublement onéreuses, d'abord parce qu'elles satisfirent à la plupart des demandes des Etats successeurs qui s'étaient rangés du côté des Alliés et en second

lieu parce qu'elles furent trop souvent calquées d'une façon inconsiderée sur les stipulations analogues imposées, dans le traité de Versailles, à l'Allemagne. Or celle-ci était bien plus capable que l'Autriche de supporter les charges économiques et financières que justifiaient, dans la mesure de leur solvabilité, les dépenses et destructions imposées aux Alliés par une guerre provoquée par les Empires centraux

B. — Le traité de Saint-Germain (1).

Le texte définitif du traité de paix entre l'Autriche et les alliés a été communiqué aux délégués autrichiens le 2 septembre 1919. Parmi les clauses fort complexes de ce traité, il convient de résumer, en premier lieu, les clauses territoriales et en second lieu les clauses économiques et financières.

1° ETAT TERRITORIAL ACTUEL. FRONTIÈRES.

Réduite à 89.948 kilomètres carrés et à 7 millions d'habitants, « la République d'Autriche allemande » en vertu du Traité de Saint-Germain en Laye, se compose d'un groupe de provinces alpestres et d'une très grande ville qui est Vienne. Elle ne comprend plus les régions industrielles ou agricoles de Silésie, de Bohême et de Moravie. La densité de sa population est encore supérieure cependant à celle de la France (78 habitants par kilomètres carrés).

Sa frontière actuelle suit d'abord à l'ouest l'ancienne frontière de l'empire, puis à partir de Reschen s'oriente d'Ouest en Est. Elle coupe le Tyrol à la hauteur du col de Brenner, suit la ligne de crête des Alpes Carniques et des Karawanken, et rejoint son ancienne frontière de Hongrie. Elle se dirige alors vers le Nord, gagne la Tchécoslovaquie près de Presbourg sur le Danube, suit la Moravie, puis la Thaya, revient vers l'Ouest et suit successivement jusqu'à l'Allemagne, les anciennes limites des provinces de Moravie, puis de Bohême. L'ancienne frontière avec l'Allemagne trace enfin sur la Bavière

1. Voir Annexe I, *Les textes principaux du traité de Saint-Germain.*

une sorte d'angle obtus dont les côtés sont orientés d'abord Nord-est-Sud-ouest jusqu'aux Alpes de Salzbourg, puis Est-Ouest jusqu'au lac de Constance. Ainsi limitée, la nouvelle Autriche représente un huitième de l'Ancien empire, un quart de l'Autriche propre ou Cisleithanie.

2^o CLAUSES ÉCONOMIQUES ET FINANCIÈRES.

« Le Traité (1) a entrepris de régler les trois questions suivantes :

« I. — La répartition des dettes, contractées avant et pendant la guerre par les anciens Gouvernements autrichiens et hongrois, parmi les Etats successeurs (art. 203 et 205 et annexes du Traité). — C'est le problème de l'ancienne république. —

« II. — a) Les droits de propriété des ressortissants autrichiens dans les pays des Puissances alliées et associées et ceux des ressortissants alliés et associés en Autriche (article 249) ;

« b) Les dettes et les créances en arrérage de l'Autriche envers ses anciens ennemis et vice-versa (art. 248). — C'est la question des intérêts privés. —

« III. — Les réparations à payer par l'Autriche à ses ennemis en vertu de sa responsabilité de guerre, statuée par les article 177, 178 du Traité. —

« C'est la question proprement dite des réparations. —

« Examinons ces trois points suivant l'ordre ci-dessus :

I. — *L'ancienne dette publique.*

« ad I. — Quant à la répartition de l'ancienne dette publique, le Traité a distingué les trois catégories suivantes de dettes :

« a) dettes gagées ;

« b) dettes non gagées ;

« c) dettes de guerre.

« Chacun de ces trois groupes de dettes a été réglé différemment.

1. Schwarz, *L'Autriche de 1919-1924*, p. 79 et suiv.

« a) *Les dettes gagées*, d'un total d'environ 2,9 milliards de couronnes d'avant-guerre (1), ont été réparties d'après le principe territorial... On ne peut nier, une fois le principe territorial admis, que la répartition ait été juste. Il est douteux qu'une répartition selon le principe des forces économiques (en allemand *wirtschaftliche Leistungsfähigkeit*)... aurait donné un résultat plus favorable à l'Autriche.

« b) Par contre, on a admis ce dernier principe pour la répartition des *dettes non gagées*. Les objections qui, à ce sujet, ont été faites du côté autrichien, ne visaient pas ce principe en lui-même, mais bien la façon dont il a été appliqué.

« L'attribution des dettes devait se faire « d'après le rapport existant entre telle catégorie de revenus dans le territoire réparti et les revenus correspondants de la totalité des anciens territoires autrichiens qui, de l'avis de la Commission des réparations, seront les plus aptes à donner une juste mesure des facultés contributives de ce territoire » (art. 203/2). Bien que le traité ait été ratifié le 16 juillet 1920, la décision de la commission des réparations s'est fait attendre jusqu'au mois de février 1923. Le total des dettes à répartir entre les Etats successeurs s'élevait à 9.110,7 millions de couronnes d'avant-guerre. La décision finale de la commission des réparations fut peu favorable à l'Autriche... Mais en attendant de se prononcer, la Commission garda un silence qui fut interprété dans un sens défavorable à l'Autriche, ce qui eut des répercussions fâcheuses sur le cours de la couronne...

« c) *Dettes de guerre*. — Le traité ordonna une circonscription des titres d'emprunts de guerre se trouvant dans chacun des Etats successeurs. En même temps ces Etats furent exemptés « d'assurer ou de reconnaître de ce fait une charge quelconque » (art. 205). La circonscription était donc une mesure purement statistique. Pendant un certain temps, en effet, seule l'Autriche continua à effectuer le service des emprunts de guerre de l'ancienne Cisleithanie. Les autres Etats considérant ces emprunts comme ayant été contractés dans un but contraire à leur indépendance, les répudiaient. Ils pous-

1. Voir un relevé détaillé dans le no 48 du *Volkswirt* de 1920-1921.

sèrent leurs ressortissants à s'en débarrasser. Ces titres affluèrent par contrebande en Autriche... Par ces manœuvres la quote-part de l'Autriche s'accrût encore. Le gouvernement autrichien s'empressa alors de ne payer les intérêts qu'à ses propres citoyens. Mais comment savoir à quel Etat appartenaient les créanciers, la nouvelle délimitation des frontières ayant créé un imbroglio parfois inextricable dans le domaine des droits de nationalité ; pour cette raison le Trésor autrichien fut dans bien des cas frustré, car les ressortissants de tout autre Etat successeur que l'Autriche n'avaient aucun droit à être payés par le Trésor autrichien (aliéna 4 de l'art. 205)...

« Par contre l'Autriche a été obligée, *de par le Traité*, de prendre à sa charge toute responsabilité en ce qui concerne :

« 1^o Les titres d'emprunts de guerre se trouvant entre les mains des propriétaires ressortissants d'un Etat autre que les Etats successeurs (ancien étranger avant 1914).

« 2^o Tous les crédits de guerre accordés par l'étranger (voir l'article 705 du traité dernier alinéa)...

« Cependant toutes les charges que nous avons énumérées jusqu'à présent (dettes d'avant-guerre et dettes de guerre) ne sont pas suffisantes pour expliquer la situation financière désastreuse du pays. Celle-ci est due en premier lieu aux stipulations du traité concernant les dettes privées, les biens, droits et intérêts privés, puis celles concernant les réparations. Elles furent la cause de cette grave dépréciation de la couronne en automne 1919 qui dépassa de beaucoup celle qui s'était produite pendant la guerre...

II. — *Les intérêts privés.*

« ad. II. a) Par l'article 249 du traité et ses annexes, la législation exceptionnelle de la guerre se référant aux biens, droits et intérêts autrichiens dans les pays des puissances alliées et associées, a été entièrement maintenue. Toutes les liquidations, séquestrations, etc., opérées pendant la guerre sont déclarées irrévocables. Les capitaux investis dans ces entreprises sont donc définitivement aliénés à l'Autriche. Le produit des séquestrations, des liquidations forcées, etc..., est destiné à

dédommager les citoyens alliés et associés des pertes subies par suite des mesures correspondantes de l'Autriche. Un excédent éventuel sera crédité à l'Autriche et servira à compenser une part des réparations dues par elle ..

« Par contre, les mesures correspondantes de séquestrations, etc..., que l'Autriche a prises contre ses anciens ennemis pendant la guerre sont abolies. Le Gouvernement autrichien est responsable des dommages causés par ces mesures aux ressortissants des pays alliés et associés. En même temps, le Gouvernement autrichien devra dédommager ses citoyens des pertes résultant de la liquidation ou de la rétention de leurs biens, droits et intérêts dans les pays alliés et associés.

« *b*) A l'ouverture des hostilités, dans tous les pays belligérants, il a été interdit de payer aux créanciers ennemis les dettes contractées avant la guerre et exigibles pendant la guerre. Ces dettes pécuniaires en suspens entre des créanciers ressortissants des pays alliés et associés et des débiteurs autrichiens, puis les créances autrichiennes en suspens envers les débiteurs dans les pays alliés et associés font l'objet de l'article 248 du Traité. Pour faciliter leur liquidation, les Gouvernements respectifs, y compris celui d'Autriche, ont assumé une responsabilité subsidiaire pour les dettes de leurs ressortissants. Ceci fut d'autant plus grave pour l'Autriche que l'article 248, alinéa *d*, statue : « Les dettes seront payées ou créditées dans la monnaie de celle des Puissances alliées et associées (y compris les colonies et protectorats des Puissances alliées, les Dominions britanniques et l'Inde) qui sera intéressée. Si les dettes doivent être réglées dans toute autre monnaie, elles seront payées ou créditées dans la monnaie de la Puissance alliée ou associée intéressée (colonie, protectorat, Dominion britannique et Inde). *La conversion se fera au taux du change d'avant-guerre.* » Le créancier qui, en signant un contrat libellé en couronnes, avait encouru le risque d'une dépréciation éventuelle de la couronne, en était libéré après coup (c'est-à-dire après que la dépréciation avait eu lieu). D'autre part, dans la plupart des cas, les débiteurs autrichiens, à la suite des pertes qu'ils avaient subies durant la guerre et par suite de l'inflation, se sont vus hors d'état de faire face aux obligations

qui découlent de ce passage du traité. Ce fut alors au Gouvernement autrichien de fournir la somme due.

« La portée de ces stipulations fut énorme. Car l'Autriche était, avant la guerre déjà, un pays débiteur. Les banques autrichiennes devaient des sommes très élevées à leurs correspondants en France et en Angleterre... Nous ne croyons pas exagérer en évaluant les obligations primitives du Trésor Autrichien en vertu des articles 248 et 249 du Traité à 1 milliard de couronnes-or. Heureusement cette charge a été allégée considérablement par des conventions spéciales conclues avec les créanciers. Mais c'est une circonstance qui, lors de la signature du Traité n'avait pu être prévue, les clauses du Traité étant loin d'être favorables à une telle solution. »

III. — *Les réparations.*

L'article 177 du Traité déclare l'Autriche et ses alliés responsables des pertes et des dommages subis par les Gouvernements alliés et associés et leurs nationaux en conséquence de la guerre.

L'article 178 constate que les ressources de l'Autriche ne sont pas suffisantes... pour assurer complète réparation de ces pertes et de ces dommages, mais il ajoute : « les Gouvernements alliés et associés exigent toutefois, et l'Autriche en prend l'engagement, que soient réparés, dans les conditions déterminées ci-après, les dommages causés, pendant la période au cours de laquelle chacune des Puissances alliées ou associées a été en guerre avec l'Autriche, à la population civile des Puissances alliées et associées et à ses biens par ladite agression par terre, par mer et par les airs, et, d'une façon générale, les dommages définis à l'Annexe I ci-jointe. »

« Cette annexe est aussi complète que possible (1)... Le montant de ces réparations n'a pas été indiqué. La Commission des réparations, prévue à l'article 233 du Traité de Versailles, fut chargée de le fixer.

Pour assurer le paiement des réparations, « un privilège de

1. Schwarz, *op. cit.*, p. 87 et s.

premier rang est établi sur tous les biens et ressources de l'Autriche » (art. 197). Cet article était fait pour anéantir entièrement le dernier reste de crédit dont jouissait encore le Gouvernement Autrichien. Car, le montant des obligations de l'Autriche n'étant pas fixé, on ne put savoir jusqu'à quel point les ressources de l'Autriche étaient hypothéquées de ce chef. Jusqu'en 1922, c'est-à-dire jusqu'à ce que la Commission des réparations l'ait suspendu pour une durée de 20 ans, cet article a fait obstacle à tout emprunt privé de l'Autriche à l'étranger. D'autre part, à l'époque où le Traité fut conclu, on fit courir des bruits très défavorables au sujet du montant probable de ces réparations. Ce fut l'époque où l'on voulut fixer les réparations de l'Allemagne à 132 milliards de marks-or. On craignit que les obligations correspondantes de l'Autriche ne fussent fixées en proportion avec ce chiffre gigantesque. »

Certains ont évalué à un total de soixante milliards le total des charges que le Traité de Saint-Germain faisait peser sur l'Autriche (1). Aussi n'est-il pas étonnant que ce Traité, malgré l'esprit plus bienveillant de la lettre d'envoi du 2 septembre 1919 ait paru extrêmement dur à un pays ruiné par la guerre et dont les conditions d'existence étaient rendues plus difficiles encore par la situation nouvelle dans laquelle il se trouvait au point de vue économique.

Ainsi que le fait remarquer M. Dunan (2) l'acceptation de ce Traité était néanmoins inévitable, mais l'assemblée nationale ne vota cette acceptation « qu'en protestant contre l'ensemble de ses clauses et en réservant le recours au rattachement à l'Allemagne qu'interdisait l'article 88 ».

Avant d'exposer dans quelle situation économique se trouvait l'Autriche au lendemain d'une guerre ruineuse et d'un traité plus onéreux encore, nous examinerons quelle était la constitution politique qu'elle s'était donnée.

1. V. notamment Dunan, *op. cit.*, p. 20.

2. p. 21.

C) Constitution de l'Autriche.

La Constitution de la Nouvelle-Autriche a été fixée par la loi sur la Constitution fédérale, du 1^{er} octobre 1920. « Elle forme un Etat fédératif (1) constitué par les provinces indépendantes de Carinthie, Basse-Autriche (Vienne et Campagne), Haute-Autriche, Salzbourg, Styrie, Tyrol et Vorarlberg ainsi que du Burgenland (Hongrie occidentale) dès qu'il aura exprimé sa volonté d'entrer dans la Confédération. Le territoire fédéral forme un territoire monétaire, économique et douanier unique, à l'intérieur duquel ne doivent être instituées ni de lignes douanières particulières ni de restrictions à la circulation... L'allemand est la langue d'état de la république, sans préjudice des droits accordés aux minorités linguistiques.

« Les pouvoirs sont délimités entre la Confédération et les provinces sur la base du compromis suivant. La législation et l'application dépendent de la Confédération en ce qui concerne la constitution fédérale, les élections au conseil national, les plébiscites fédéraux, les questions de politique extérieure y compris la représentation politique et économique à l'étranger, le régime des passeports, les finances fédérales, les questions monétaires, bancaires, de poids et mesures, la justice civile et criminelle, les voies de communication, la police et la gendarmerie fédérales, l'armée, etc... Mais pour une série d'autres questions, la législation dépend de la confédération, l'application des provinces, ou même seulement la législation d'ensemble, de la première, la législation des détails et l'application des secondes... L'application est confiée par la Confédération ou les provinces à des représentants du peuple, président fédéral, ministres fédéraux, secrétaires d'Etat et chefs des gouvernements provinciaux (ou gouverneurs) contrôlés par les assemblées qui les ont désignés, et responsables.

« Le pouvoir législatif de la Confédération est exercé par le Conseil national (Nationalrat), élu par le peuple entier de la Confédération de concert avec le Conseil fédéral (Bundesrat)

1. Marcel Dunan, *op. cit.*, p. 33.

élu par les Diètes provinciales. Le Conseil national est élu au suffrage égal, direct, secret et personnel des hommes et des femmes ayant dépassé la vingtième année au 1^{er} janvier de l'année des élections, et d'après les principes de la représentation proportionnelle ; est éligible tout électeur ayant dépassé la vingt-quatrième année dans les mêmes conditions ; la session législative dure quatre ans. Le Conseil fédéral est élu par les diètes pour la durée de leur session selon un système compliqué de représentation proportionnelle... Le Conseil national et le Conseil fédéral se réunissent comme Assemblée Fédérale (Bundesversammlung) en séance publique, pour l'élection du Président de la Confédération et la prestation de son serment, ou pour décider d'une déclaration de guerre.

« Le droit d'initiative en matière législative appartient non seulement aux membres des deux Conseils ou du Gouvernement, mais au peuple si le projet de loi est signé par 200.000 électeurs ou la moitié des électeurs de trois provinces (Volksbegehrt). Une loi votée par le Conseil national doit être approuvée par le Conseil fédéral, qui ne peut cependant s'y opposer qu'une fois. Sur la proposition de la majorité du Conseil national, tout projet de loi peut faire l'objet d'un plébiscite, où la majorité absolue des votants décide. Les lois sont promulguées sous sa signature par le président de la Confédération. Le Conseil national doit approuver tous les traités politiques, et ceux des autres traités qui entraînent une modification de la législation ; il contrôle l'ensemble de la gestion du gouvernement fédéral et peut prescrire la constitution de commissions d'enquête. Il forme dans son sein la commission centrale (Hauptausschuss), élue à la représentation proportionnelle et qui désigne les membres du gouvernement...

« Le Président de la Confédération est élu pour quatre ans par l'Assemblée fédérale, au scrutin secret et à la majorité absolue ; il n'est immédiatement rééligible qu'une fois. Il doit pour être élu avoir dépassé la 35^e année et ne faire partie d'aucune famille régnante ou ayant régné. Il ne peut être mis en accusation que par un vote de Conseil national approuvé par l'Assemblée fédérale. Il représente la République... Chacun de ses actes doit être contresigné par le gouvernement ou l'un des

ministres qui l'ont ou sont censés l'avoir proposé. Il est, dans l'exercice de ses fonctions, responsable devant les deux Conseils. Le pouvoir exécutif de la Confédération est partagé avec lui par le Chancelier, le vice-chancelier et les ministres fédéraux, élus par le Conseil national sur une liste présentée par sa Commission centrale ; ils ne font pas forcément partie du parlement. Un vote de défiance entraîne la démission du Gouvernement ou du ministre visé.

« Le chancelier et les ministres sont responsables devant le Conseil national qui peut les mettre en accusation... Tout le pouvoir judiciaire appartient à la Confédération... La Cour Suprême de Justice de Vienne constitue la plus haute instance en matière civile et criminelle.

« Dans chacune des provinces, le pouvoir législatif appartient à la Diète, ou assemblée, qui dispose également de l'exécutif par l'intermédiaire d'un gouvernement provincial et d'un gouverneur (Landeshauptmann) élus par elle... »

§ 2. — La situation économique de l'Autriche après la guerre.

Les conditions générales. — Difficultés morales. — La situation alimentaire et la politique gouvernementale. — Agriculture. — Industrie et commerce. — Les transports. — Les barrières douanières et le protectionnisme renaissant. — Les interventions socialistes.

Nous n'étudierons pas actuellement les forces productives dont disposé la nouvelle Autriche, cette étude devant trouver place dans la troisième partie, spécialement consacrée aux chances de durée que présente le relèvement économique et financier de ce pays. Nous voulons simplement avant d'exposer les embarras financiers du nouvel Etat, indiquer les conditions économiques désastreuses dans lesquelles l'Autriche, déjà appauvrie par la guerre mondiale, se trouvait pour supporter les charges du traité et montrer que ces conditions étaient dues en grande partie à la rupture de l'ensemble économique que constituait l'ancienne Autriche-Hongrie.

Ainsi que le fait remarquer M. Rist (1), « l'Autriche, comme tous les belligérants, est sortie de la guerre appauvrie en hommes, en forces physiques, en stocks alimentaires et industriels. Son portefeuille de titres étrangers qui n'avait jamais été important se trouvait épuisé et remplacé par des dettes extérieures. A vrai dire, son capital matériel productif (usines, machines, etc...) était plutôt agrandi et ses entrepreneurs avaient pu faire des réserves qu'ils ont utilisées dans la première année de la paix. Mais, pour revenir à une situation normale, l'Autriche devait s'imposer, comme tous les belligérants, des restrictions de consommation et un accroissement de production. Elle devait combler le déficit de sa balance des comptes et de son budget, augmenter les impôts et réduire les dépenses. On sait la peine que la plupart des belligérants, même parmi les peuples victorieux, ont éprouvée à appliquer ce programme. Aux plus vigoureux d'entre eux, il a fallu un patriotisme singulièrement énergique pour leur permettre d'en venir à bout. Beaucoup, aujourd'hui encore, n'y ont pas réussi. En Autriche, où la population de Vienne avait subi des privations fort dures, l'application de ce programme demandait un singulier courage. Or, au moment de faire ce grand effort, l'Autriche voyait se dresser devant elle des difficultés à la fois matérielles et morales en apparence insurmontables. *Difficultés matérielles* : au lieu de reprendre les relations commerciales anciennes, l'Autriche s'est trouvée brusquement entourée de barrières prohibitives qu'elle n'avait jamais connues. La Tchécoslovaquie lui refusait le charbon (dont elle-même, du reste, était mal pourvue), la Hongrie, le blé; les transports par chemin de fer rencontraient des entraves invraisemblables. L'importation comme l'exportation étaient également impossibles. Lumière, chaleur, travail, nourriture manquaient à la fois... L'action philanthropique des Etats-Unis au lendemain de la guerre a trouvé là l'une des occasions les plus justifiées de s'exercer. En même temps le Traité de Saint-Germain imposait à l'Autriche des charges que dans sa détresse momentanée elle pouvait considérer comme écrasantes. —

1. *Revue politique et parlementaire*, 10 juin 1923, p. 387

Difficultés morales : les difficultés matérielles s'accompagnaient d'une situation morale peut-être unique dans l'histoire : *l'Autriche ne croyait pas à elle-même*. Le patriotisme autrichien n'existait pas. Habitué historiquement à considérer leur pays ou comme un membre de l'ancienne Confédération germanique, ou comme la tête de la Double monarchie, les Autrichiens réduits à l'Autriche (et à une Autriche *républicaine*), se sont crus sans patrie. Inutile de rappeler ici les efforts centrifuges des provinces par où s'est manifesté ce septicisme sur l'avenir de la nation — l'opposition entre les « Länder » et la capitale — l'extension du mouvement de rattachement à l'Allemagne. L'ensemble de ces circonstances économiques s'est cristallisé dans une formule frappante : « Oesterreich ist nicht lebens-fähig », « l'Autriche n'est pas viable ». Cette formule était en réalité l'inexactitude même. Mais, à ce moment, elle exprimait la pensée de tous les Autrichiens ». Il convient maintenant d'examiner avec plus de détails la situation matérielle et morale de l'Autriche ainsi résumée par M. Rist.

Nous exposerons en premier lieu *la situation alimentaire* de l'Autriche au lendemain de la guerre et les procédés employés par le Gouvernement autrichien pour faire face à cette situation. Déjà, dans la période qui a précédé la guerre, les territoires qui forment actuellement l'Autriche ne produisaient pas la quantité nécessaire à l'alimentation de la population. Dans ces territoires se trouvent la ville de Vienne et les régions industrielles présentant une grande consommation et en regard une faible portion de contrées fertiles, les Alpes s'étendant sur une grande partie du pays. Cette situation importait peu avant la guerre, l'Autriche pouvant sans rencontrer d'obstacles se procurer les produits nécessaires par le commerce intérieur avec les autres régions de la Double Monarchie, plus riche au point de vue agricole ou au besoin même par l'importation de l'étranger quand le besoin s'en révélait.

La guerre a réduit la production agricole de l'Autriche-Hongrie comme celle de tous les belligérants et, par suite du blocus qui empêchait les achats de vivres à l'étranger, obligé les gouvernants des empires centraux à limiter les rations des diverses denrées. Sans doute l'ensemble du territoire austro-hongrois

comprenant d'importantes régions agricoles aurait pu fournir une alimentation suffisante à la population. Mais « en réalité, ainsi que le fait remarquer M. Schwarz (1), par suite du manque de main-d'œuvre et d'engrais, de l'invasion des plaines fertiles de la Galicie par les Russes, les surfaces aussi bien que les rendements par hectare ont subi des réductions très considérables... Dans de telles conditions, l'alimentation de la population ne pouvait qu'être sérieusement entravée. La Hongrie, plus fertile que l'Autriche, en refusant de combler les déficits croissants de la Cisleithanie ne fit qu'aggraver la situation. L'Allemagne mieux organisée que l'Autriche-Hongrie, quoique fortement déficitaire elle aussi, fit bien quelques tentatives en sa faveur. L'occupation de la Roumanie apporta un soulagement passager. Malgré cela la situation restait mauvaise.... Dans l'intérieur de la Cisleithanie, l'approvisionnement n'était pas égal partout. La Bohême et la Moravie étaient dans une situation plus favorable que les territoires de l'Autriche actuelle. Elles produisaient à peu près de quoi suffire à leur propre consommation. Mais ces deux provinces s'opposaient énergiquement à tout essai tendant à répartir le déficit alimentaire de la Cisleithanie entre ses différentes provinces. Les régions fortement industrialisées de l'Autriche actuelle et la ville de Vienne surtout avec ses deux millions d'habitants furent les premières à en souffrir.... »

Au lendemain de la guerre la situation alimentaire se trouva encore aggravée, la fermeture des frontières effectuée par tous les Etats successeurs et la faiblesse des stocks mondiaux en céréales ne permettant pas de compenser le déficit de la récolte autrichienne. Devant la gravité du danger couru par l'Autriche, bien que le blocus imposé par les Alliés ne prît fin officiellement que le 7 mars 1919, la Commission économique inter-alliée dut envoyer des vivres en Autriche. Ces envois furent insuffisants. D'août à décembre 1919, la ration de pain et de farine varia entre 100 et 170 grammes par jour... Vers la même époque, les arrivées journalières de lait à Vienne s'abaissèrent

1. *Op. cit.*, p. 18.

à 30.000 litres (au lieu de 900.000 en 1913) quantité qui ne suffisait pas même aux besoins des enfants, des vieillards et des malades; la situation était la même en ce qui concerne d'autres produits de première nécessité. Aussi la mortalité et surtout la mortalité infantile devint-elle très élevée.

En ce qui concerne la production des céréales le gouvernement avait continué à pratiquer le système des prix maxima appliqué depuis 1915 à presque tous les articles de première nécessité. Les prix ayant été fixés trop bas, les agriculteurs restreignirent la culture des céréales et se refusèrent même à fournir les contingents de récolte très réduits qui leur furent prescrits; il faut remarquer d'ailleurs que l'infériorité des diverses branches de la production agricole était due principalement au manque d'engrais, à la pénurie de capitaux et à l'état arriéré des méthodes employées. Aux causes d'ordre économique restreignant l'approvisionnement des villes s'ajoutait, en ce qui concerne la ville de Vienne, l'hostilité politique contre une ville au pouvoir des socialistes, hostilité qui alla de la part des provinces jusqu'à l'établissement de barrières locales à l'exportation des denrées destinées à Vienne.

Mais la production nationale ne représentait qu'une faible partie (100.000 tonnes environ) de la consommation annuelle d'environ 550.000 tonnes de seigle et de froment qui résultait du rationnement sur la base de 900 grammes de pain et 500 grammes de farine par personne et par semaine. Les 450.000 tonnes de surplus environ devaient donc être importées. Les Etats voisins se refusant à fournir ces céréales, il fallut s'adresser aux exportateurs d'outre-mer. Or les sociétés autrichiennes privées, habituées à traiter les affaires de grains sur le marché intérieur, disposaient de peu de relations dans ces pays étrangers et n'auraient pas trouvé d'ailleurs, étant données les fluctuations du change autrichien, le crédit qui leur était nécessaire. Le gouvernement dut donc prendre en main le commerce des céréales. Il organisa à cette fin la *Einfuhrgesellschaft*, sorte de consortium où étaient représentées toutes les maisons de grains et qui agissait pour le compte de l'Etat. Le fonctionnement de cet organisme était le suivant: l'Etat se procurait par son intermédiaire des céréales d'importation qu'il

livrait aux communes, qui les vendaient aux particuliers en échange des cartes de pain.

Mais cette opération était très onéreuse pour le Trésor, le gouvernement autrichien étant obligé d'une part de payer au prix du marché mondial les céréales qu'il importait et d'autre part de les revendre à la population à un prix en rapport avec les moyens de celle-ci, c'est-à-dire à un prix bien inférieur, puisque les salaires ne s'adaptaient que lentement au niveau des changes et que le revenu réel de la grande majorité de la population avait baissé pendant les périodes de forte dépréciation de la couronne.

Or les sommes que nécessitaient ces achats de vivres étaient considérables. D'après une estimation officielle, le total des importations faites par le gouvernement s'éleva à 85 millions de dollars par an. Sans doute ce ne furent d'abord que les intérêts des emprunts effectués pour le ravitaillement qui grevèrent le budget, car le gouvernement ne disposant pas des devises étrangères indispensables pour ces achats et n'ayant pas de crédit auprès des particuliers par suite de l'hypothèque générale qui grevait ses biens en vertu du traité de Saint-Germain, s'adressa à divers gouvernements pour obtenir des crédits. Les « relief credits » qui furent ainsi accordés à l'Autriche de 1919 à 1921, afin d'éviter la famine qui la menaçait, atteignirent la somme de 557 millions de francs suisses (environ 107,5 millions de dollars). La plupart de ces crédits (82 millions de dollars) concernent l'année 1919. A partir de 1921, le gouvernement dut payer comptant ses achats de vivres à l'étranger, ce qui fut une des causes principales de la ruine des finances autrichiennes, les subsides pour l'achat des vivres s'élevant à 30 % du total des dépenses prévues au budget dans l'année financière 1920-1921. Nous examinerons ultérieurement les mesures prises en 1921, mais il paraît certain qu'en 1919 et 1920 la famine n'aurait pas pu être évitée sans le secours rapide dû à l'intervention gouvernementale.

La situation de l'industrie et du commerce de la nouvelle Autriche ne fut guère plus favorable que celle de l'agriculture dans la période qui a suivi la fin de la guerre.

Sans doute l'industrie s'est relevée assez rapidement par

suite du stimulant donné par l'inflation ; il en a été de même du commerce qui a profité dans une certaine mesure de la persistance de traditions dues à la position privilégiée de Vienne. Néanmoins en 1919 et en 1920, la situation de l'industrie et du commerce fut très mauvaise non seulement à la suite de l'appauvrissement causé par la guerre mais aussi du fait de la fermeture des frontières qui privait l'Autriche de charbon et lui faisait perdre ses débouchés principaux, du fait également de la mauvaise situation géographique des centres de production qui avaient à souffrir des difficultés de transports. De plus, comme l'agriculture, l'industrie autrichienne a supporté le poids de la politique pratiquée par le Gouvernement. Nous envisagerons successivement ces différents points.

L'Autriche actuelle a repris environ un tiers des établissements industriels de l'ancienne Cisleithanie et la consommation mensuelle, en 1913, des territoires correspondant à la République était de 1.160.000 tonnes de charbon et 110.000 tonnes de coke. La proportion des mines de charbon qui se trouvent sur son territoire est beaucoup plus faible. L'Autriche ne possède, en effet, aucun charbonnage important : la production houillère totale s'est élevée, en 1919, à moins de 250.000 tonnes par mois dont seulement 10.000 tonnes de houille à peu près pure extraites des charbonnages de Grünbach (Basse Autriche) ; tout le reste était du lignite tiré du bassin de Gratz et de celui de Wolfsegg-Traunthal en Haute-Autriche. L'Autriche est donc tributaire de l'étranger pour la plus grande partie du charbon qu'elle consomme et, par suite de la mauvaise qualité du charbon qu'elle produit, pour la totalité du coke dont elle a besoin.

Avant la guerre, l'industrie de l'Autriche actuelle employait dans ses entreprises les charbons d'Ostrau (dans la Tchéco-Slovaquie actuelle) et ceux de la Haute-Silésie ; mais après la guerre, ces envois ont été interrompus tout d'abord. L'Allemagne et la Tchéco-Slovaquie manquaient de charbon par suite de la diminution des quantités extraites ; les envois de Haute-Silésie furent moins importants en raison des troubles qui se produisirent pendant la période du plébiscite (1920). Il arriva également que le gouvernement Tchéco-Slovaque retint

dans un but de pression politique des envois passant sur son territoire. Ces conditions défavorables subsistèrent jusqu'au milieu de l'année 1920.

D'après les indications de M. Hertz dans *Austria to day*, les envois de charbon en 1919 ne s'élevèrent qu'à 20 % au plus des quantités correspondant aux besoins de l'Autriche. En octobre 1920 la demande en charbon de l'industrie autrichienne ne put être couverte qu'à raison de 43 %.

Nous verrons l'effort qui a été accompli depuis cette époque pour libérer le plus possible l'Autriche de la dépendance économique de l'étranger en ce qui concerne le charbon ; cet effort a surtout consisté à constituer de nouvelles usines permettant une utilisation plus étendue des forces hydro-électriques très importantes qu'offrent les cours d'eau du pays.

Les importations du charbon de l'étranger se sont d'ailleurs accrues depuis 1920, mais au début la crise fut telle que l'industrie métallurgique fut considérablement ralentie : L'Autriche possède en Styrie un minerai de fer extrêmement pur, propre à la fabrication des meilleurs aciers ; la production appartient presque entièrement à la Société « l'Alpine » ; en février 1920, par suite de la pénurie du coke, un seul haut fourneau sur huit avait pu être maintenu à feu.

L'industrie autrichienne a eu également à souffrir des difficultés des transports. Ces difficultés étaient dues en partie à la pénurie et au mauvais état du matériel qui avait été mal entretenu pendant les hostilités ; elles provenaient aussi de la désorganisation du réseau des voies ferrées. Le réseau de l'ancien empire Austro-Hongrois avait été tracé en vue de l'unité économique de cet empire ; il faisait affluer les principales lignes vers Vienne. Il convient de remarquer incidemment que cette unité du réseau permettait de corriger dans une certaine mesure, par la création de tarifs spéciaux, la situation géographique désavantageuse dans laquelle se trouve souvent placée l'industrie autrichienne, par suite du relief du sol et de l'absence de canaux.

La rupture de l'unité économique a entre autres supprimé cette facilité, mais en ce qui concerne les transports de l'Autriche elle a produit d'autres conséquences. Sous l'empire des

considérations politiques, stratégiques et économiques des Etats successeurs voisins, les frontières de l'Autriche ont été tracées de telle façon que toutes les gares d'une certaine importance, toutes les bifurcations les plus rapprochées de Vienne ont été attribuées aux Etats voisins, ce qui est cause de difficultés techniques. « Non seulement, écrit M. Dunan (1), les nouvelles frontières de l'Autriche condamnent, jusqu'à ce que soient construites à leur voisinage des gares répondant à ses besoins, son réseau ferré à étouffer faute de ces poumons qu'étaient pour lui les organisations puissantes de jonction et de transit qu'elle a perdues, mais le morcellement des lignes qui se prolongent parmi les nouveaux territoires capricieusement découpés, rompant l'unité de leur exploitation et démentant la logique initiale de leur conception, les anémie en quelque sorte et risque d'atrophier définitivement le segment autrichien. C'est ainsi que la principale ligne du sud Vienne-Trieste a trois tronçons successifs, autrichien, yougo-slave et italien ayant chacun son tarif propre exprimé dans sa monnaie et publié dans sa langue. » La conférence qui s'est réunie à Porto-Rosa en novembre 1921 a établi une répartition définitive du matériel roulant de l'ancienne monarchie et a unifié dans une large mesure les méthodes de tarification et de vérification douanière des marchandises transportées ; cette conférence a facilité la libre circulation des wagons dans le trafic international.

Outre le tort causé au commerce et à l'industrie, le mauvais état de l'industrie des transports a occasionné des pertes importantes aux finances publiques, le réseau ferré ayant été en grande partie racheté par l'Etat avant la guerre. Le réseau ferré autrichien ayant été établi en grande partie dans des régions montagneuses avait un capital lourd à rénumérer. La crise traversée après la guerre, et principalement la cherté du combustible et les frais de réparation, augmentèrent le déficit ; mais c'est surtout la dépréciation de la couronne consécutive à l'inflation qui, en supprimant, ainsi qu'il sera exposé, le rapport normal entre les recettes et les dépenses, a constitué pour

1. *Op. cit.*, p. 62.

l'Etat la plus lourde charge dans la gestion des chemins de fer.

D'autre part, le commerce de transit qui constitue une ressource importante de l'Autriche a été, à l'époque que nous envisageons actuellement, extrêmement réduit par les difficultés des transports.

Les bénéfices de l'industrie et du commerce ont subi, particulièrement en ce qui concerne Vienne, une diminution résultant du transfert du siège d'entreprises industrielles dans les Etats successeurs, de la perte de la Cour du souverain et de l'armée et du départ de fonctionnaires tirant leurs revenus de sources situées dans les autres pays de la Double Monarchie ; d'une façon générale l'industrie autrichienne a perdu les fournitures de l'ancien Etat dans la mesure où cette industrie y participait pour une part supérieure à celle qui aurait dû lui revenir proportionnellement. Le commerce et l'industrie ont subi également le contre-coup des diminutions de revenu éprouvées par leurs clients et de la réduction des capitaux des banques qui les soutiennent.

Mais la difficulté la plus grande qu'ont rencontrée après la guerre l'industrie et le commerce, réside dans la perte de leurs débouchés, dans l'entrave même apportée à l'organisation de la production et à la transformation des produits par les nouvelles frontières, alors que la capacité productive de certaines branches de l'industrie avait été accrue pendant la guerre. L'industrie autrichienne avait déjà fait de grands progrès avant 1914 ; elle était en voie de devenir une industrie d'exportation ; elle écoulait ses produits en premier lieu dans le territoire des Etats successeurs actuels puis dans les pays des Balkans et en Proche-Orient. Devant la difficulté de trouver des débouchés nouveaux, il fallait que l'industrie autrichienne retrouvât dans la mesure du possible ses anciens clients.

Cette reprise des anciennes relations commerciales était gênée par deux causes de nature différente : l'appauvrissement de la clientèle et la politique commerciale pratiquée par les Etats successeurs.

La guerre d'abord, l'inflation monétaire ensuite ont appauvri les pays dans lesquels l'Autriche avait ses principaux clients ; la situation créée par cette diminution des richesses a

été aggravée par les changements survenus dans leur répartition : l'industrie autrichienne exporte en bonne partie des objets de qualité supérieure et de luxe ; elle a donc été d'autant plus affectée par la diminution générale des pouvoirs d'achat que ses anciens acheteurs se trouvaient principalement dans les classes moyennes qui comprennent notamment les fonctionnaires, les rentiers, les propriétaires d'immeubles et qui sont le plus atteintes dans leurs ressources.

Mais c'est surtout la création de nouvelles frontières qui en rendant étrangers des clients faisant autrefois partie du même marché intérieur, a mis pour cette nouvelle exportation l'industrie autrichienne sous la dépendance de la politique commerciale des Etats successeurs.

La politique commerciale de ces Etats a été nettement protectionniste. Comme l'écrivent MM. Layton et Rist dans leur rapport au Conseil de la Société des Nations sur la situation économique de l'Autriche, « la fin de la guerre a vu se produire en Europe un vif renouveau des idées protectionnistes. Aux arguments invoqués d'ordinaire en sa faveur (inégalité des prix de revient, maintien du niveau de vie des ouvriers, appui à donner aux industries naissantes) sont venus s'ajouter, depuis 1919, une série d'arguments nouveaux tirés des circonstances exceptionnelles où l'Europe se trouvait placée. Désordres monétaires et fluctuations des changes, incertitude sur la direction des nouveaux courants commerciaux ou sur l'intensité probable de la concurrence étrangère, diminution considérable du pouvoir d'achat, tout a servi de prétexte à protéger les industries nationales en vue de limiter les risques de chômage qui paraissaient si redoutables. Conformément à cette politique, on a soumis le commerce aux restrictions les plus rigoureuses auxquelles s'ajoutent le protectionnisme de la main-d'œuvre et des capitaux. Pour des raisons faciles à comprendre, les nouveaux Etats créés par le Traité de Paix se sont associés sans réserve à ce mouvement ».

La politique protectionniste des Etats successeurs a été particulièrement déterminée par deux motifs : le premier un essai pour écouler les produits nationaux dans les pays avec lesquels ces Etats avaient contracté des alliances politiques, le second,

le désir de compléter l'indépendance politique nouvellement acquise par une indépendance économique en produisant tous les biens économiques de quelque importance à l'intérieur des frontières nationales. Une telle politique commerciale n'allait pas sans graves inconvénients et n'a pu être maintenue dans toute sa rigueur ; elle n'en a pas moins gravement affecté l'industrie et le commerce de l'Autriche.

L'Autriche a perdu temporairement ou définitivement de nombreux débouchés pour ses produits. Elle a vu en outre son industrie affectée par le morcellement de l'ancienne unité économique pour une autre raison. Le tracé des nouvelles frontières a laissé l'Autriche déficitaire pour certains produits, en excédent pour d'autres ; cette répartition inégale a été encore plus sensible lorsqu'un même produit était l'objet de transformations successives. L'industrie textile a été une des plus atteintes de ce fait que la répartition des deux stades de la production (filature et tissage) est très inégale : les filatures étant importantes et les tissages insuffisants.

Enfin l'industrie et le commerce ont eu, comme l'agriculture, à subir les effets de la politique sociale du gouvernement, mais alors que la politique alimentaire de celui-ci trouvait sa justification dans la nécessité d'éviter la famine, l'intervention des pouvoirs publics dans la vie industrielle et commerciale du pays est due à des raisons politiques qui nous amènent à examiner tout d'abord les causes d'ordre moral et politique qui se sont ajoutées à l'état lamentable du pays au point de vue économique et financier et qui, en empêchant le gouvernement de la République de prendre les mesures nécessaires pour entreprendre d'une façon efficace l'œuvre de relèvement, ont entraîné le pays à la ruine d'où il n'est sorti que par une action internationale.

Pour adapter la vie économique de l'Autriche à ses nouvelles conditions, pour rétablir les finances publiques, il fallait à l'Autriche un gouvernement qui osât prendre des mesures rigoureuses pendant toute la période nécessaire au relèvement ; c'est ce gouvernement qui a manqué à l'Autriche jusqu'à l'arrivée au pouvoir de Mgr Seipel en mai 1922. La constitution de ce gouvernement fort était très difficile en premier lieu à cause

de l'équilibre des forces des partis politiques : trois grands partis comptent seuls en Autriche : les socialistes, les chrétiens-sociaux et les pangermanistes.

« L'Autriche, écrit Bauer (1), se divise d'après le chiffre de sa population en deux parties presque égales. D'un côté, la région industrielle, qui comprend Vienne, les environs du Wienerwald et la Styrie supérieure. D'un autre côté, les régions agraires qui comprennent tout le reste du pays. Dans la partie industrielle, le pouvoir effectif se trouvait entre les mains du prolétariat. Dans la région agricole, qui comprend peu de villes et presque pas de districts industriels, le prolétariat, perdu au milieu des paysans, n'était pas absolument sans influence, mais les classes agricoles détenaient le pouvoir et on ne pouvait songer à le leur arracher. Il était impossible de gouverner la région industrielle contre le prolétariat, impossible aussi de gouverner les régions agricoles contre les paysans. La structure économique du pays est telle qu'elle établit un équilibre entre les forces des différentes classes, et cet équilibre n'aurait pu être rompu que par la guerre civile. » Dans ces conditions les gouvernements de coalition qui ont dû être constitués ont été obligés de ménager l'opinion publique à cause des opinions divergentes de leurs membres et de l'opposition qu'ils auraient pu rencontrer dans le pays.

L'opposition entre les provinces était renforcée par la constitution du pays. L'Autriche formait une république fédérale dans laquelle les provinces et même les communes jouissaient d'une indépendance relative qui leur permettait d'édicter des règlements particuliers. Les provinces autrichiennes avaient toujours joui d'une certaine autonomie, mais cette autonomie était purement administrative. Lorsque le lien constitué entre les provinces par la fidélité à l'égard du souverain eut disparu, la tendance à l'autonomie, malgré la communauté de race de l'Autriche fut renforcée par les oppositions que nous avons citées. La Constitution n'a remédié que partiellement à l'état de choses qui s'était produit après l'armistice.

Il convient d'ajouter à ces causes de faiblesse du pouvoir

central, la nécessité de ménager la population ouvrière socialiste, à des époques où le communisme avait triomphé à Munich et à Buda-Pest. Le parti socialiste autrichien sut se garder du communisme. D'autre part, la nécessité de s'incliner constamment devant les exigences des puissances victorieuses enlevait tout prestige au pouvoir central.

Eût-il d'ailleurs voulu agir que le gouvernement central en eût été empêché par l'état d'esprit de la population. Le pessimisme était général ; le peuple autrichien, apathique de sa nature, ne possédant pas le sentiment d'un patriotisme autrichien auquel il n'était pas préparé, avait, dans sa grande majorité, acquis la conviction que l'Autriche n'était pas viable. Cette idée qui lui avait été suggérée par des économistes, comme le Dr Gustav Stolper, rédacteur du *Oesterreichischer Volkswirt* était fortifiée par les difficultés considérables de la situation et alimentée par la propagande pangermaniste qui prônait le rattachement à l'Allemagne.

Devant cet état d'esprit de la population, il était naturel que le gouvernement de l'Autriche s'abandonnât à une politique de faiblesse dans le domaine social et financier, politique qui devait forcément aboutir à l'inflation et à l'avilissement de la monnaie avec toutes ses conséquences.

Nous avons déjà examiné la politique alimentaire suivie par le gouvernement, politique dont les répercussions devaient être si importantes au point de vue financier. Cette politique qui épuisait les ressources publiques et privées, alors qu'il eût fallu les accroître, a été pratiquée dans d'autres domaines mais souvent sans les mêmes excuses qu'en matière alimentaire.

L'exagération du nombre des fonctionnaires a constitué une des charges les plus lourdes de la nouvelle République. Déjà, avant 1914, l'Autriche avait la réputation justifiée d'être un Etat « bureaucratique ». Pendant la guerre on avait engagé de nouveaux fonctionnaires pour remplacer ceux qui étaient sous les drapeaux. Après la guerre, aux fonctionnaires en place et à ceux qui reprenaient leur fonction vinrent s'ajouter ceux qui, originaires de la Nouvelle Autriche et devenus ses nationaux, étaient renvoyés par les Etats successeurs sur le territoire des-

quels ils exerçaient leur fonction. Beaucoup d'emplois de l'ancienne Monarchie étaient d'autre part devenus sans objet.

On a évalué (d'après le projet de budget), en 1921, le nombre des fonctionnaires « actifs » à 264.467 et, avec leurs familles, à 751.564 personnes, soit plus d'un dixième de la population totale du pays, sans compter les employés et fonctionnaires provinciaux et communaux, les pensionnaires et les employés contractuels. Sans doute, il n'était pas possible de congédier à la fois, dans les circonstances que l'Autriche traversait, un grand nombre de fonctionnaires, sans leur trouver d'emploi dans les entreprises privées. Néanmoins lorsqu'à la fin de 1920 et en 1921 la diminution du chômage l'eût permis, le gouvernement ne fit rien pour diminuer le nombre des fonctionnaires et s'en tint à l'établissement de projets. Nous verrons, dans notre deuxième partie, les difficultés qu'a rencontrées dans la suite le commissaire général de la Société des Nations pour obtenir cette réduction.

La situation des fonctionnaires était pourtant très désavantageuse. Les traitements avaient été maintenus très bas pendant la guerre ; ils furent ensuite relevés par paliers successifs, mais toujours tardivement par rapport à l'augmentation du prix de la vie. Malgré la médiocrité de leur traitement, les fonctionnaires constituaient une lourde charge pour le budget, en raison de leur nombre excessif qui était encore accru par l'extension des entreprises d'Etat sous l'influence des socialistes. Non seulement le nombre des employés des entreprises de l'Etat, telles que les chemins de fer, a été augmenté mais l'Etat a assumé la direction de nouvelles affaires, les socialistes s'étant assigné comme tâche la décapitalisation de l'Autriche. Une loi du 29 juillet 1919 avait posé le principe de l'exploitation des entreprises en commun (*Gemeinwirtschaftliche Unternehmungen*). Son but était de faire passer certaines entreprises dans la propriété de l'Etat, tout en laissant leur gérance reposer sur les bases commerciales ; on transforma d'abord quelques entreprises léguées par la guerre comme Oesterreichischen Werke (l'arsenal), puis on en créa de nouvelles comme Vereinigte Leder und Schuhfabriken et Oesterreichische Heilmittelstelle. Les pertes éprouvées furent telles

que, lorsqu'ils prirent le pouvoir en 1922, les chrétiens-sociaux se hâtèrent de se débarrasser des entreprises les plus coûteuses en les cédant à des sociétés privées.

L'action sociale de l'Etat fut ruineuse encore pour l'Autriche d'une autre façon : en imposant des charges à l'industrie et aux propriétaires d'immeubles elle vint contribuer à l'appauvrissement du pays et par là même réduire la matière imposable.

Une des premières mesures entreprises par les socialistes avait été l'obligation pour l'entrepreneur d'employer et de payer plus d'ouvriers qu'il n'en avait besoin. (Décret du Ministre de la Prévoyance sociale, à la date du 14 mai 1919). M. Otto Bauer (1) s'efforce de justifier cette mesure par la nécessité pour le gouvernement de travailler à la suppression du chômage. Par contre, M. Lovtchevitch fait remarquer (2) que « cette réforme, suivie de la loi pour la généralisation de la journée de huit heures dans toutes les entreprises sans exception (17 décembre 1919), a eu comme conséquence un rendement de travail moindre en face d'un manque grandissant en matières premières. Le résultat final était une hausse des prix, donc juste le contraire de ce que l'on avait voulu atteindre ».

L'Etat alloua d'abord des subsides de chômage puis, à partir du 1^{er} mai 1920, une loi du 24 mars 1920 introduisit l'assurance obligatoire des ouvriers sans travail dont les dépenses étaient partagées entre l'Etat, l'employeur et l'ouvrier ; cette loi a été codifiée le 11 octobre 1922 et plusieurs fois amendée depuis.

Nous n'entrerons pas dans le détail de la législation sociale autrichienne ; nous avons simplement voulu indiquer la tendance de cette législation à un accroissement des charges de l'industrie ; c'est ainsi notamment que la loi du 30 juillet 1919 « Arbeitsurlaubgesetz » assurait aux ouvriers des vacances payées variant de une à deux semaines suivant les professions.

Les ressources de propriétaires d'immeubles ont été taries et par suite la matière imposable du fait de la législation sur les loyers (Mieterschutzgesetz).

« Les restrictions portant sur les loyers, écrivent MM. Rist

1. *Op. cit.*, p. 163.

2. *La restauration des finances autrichiennes*, p. 29.

et Layton (1), ont été créées par un Ordre en Conseil (Verordnung) du 26 janvier 1917 (en ce qui concerne les petites et moyennes habitations) et par un nouvel ordre en conseil du 20 janvier 1918 (pour toutes les habitations). C'est le 7 décembre 1922 qu'une loi fédérale réglementa pour la première fois la protection des locataires, alors que jusque-là, il n'y avait eu sur ce sujet que des décisions administratives. » Cette réglementation nécessitée comme dans bien d'autres pays par la crise des logements et l'appauvrissement des locataires a eu en Autriche des conséquences telles, par suite de la dépréciation de la couronne, que le loyer ne correspondait même plus aux frais d'entretien des immeubles. Il était cependant difficile de remanier cette réglementation étant donné que le taux très faible des loyers entraînait un allègement à la situation des classes moyennes et des ouvriers ; il eut fallu simultanément à une révision augmenter les traitements et les salaires. Néanmoins la loi du 7 décembre 1922 a marqué une première étape dans le relèvement des loyers, en mettant notamment certaines charges de réparations au compte du locataire.

Nous avons vu successivement les charges imposées à l'Autriche par le traité de Saint Germain, la situation économique déficitaire dans laquelle se trouvait ce pays, l'aggravation de cette situation par la faiblesse du gouvernement. Nous devons maintenant exposer les conséquences budgétaires et monétaires de cet état de choses politique et économique. Suivant la remarque faite par M. Hantos (2) « ce n'était pas tant l'Etat ou l'Etat seul qui avait besoin de crédit, mais toute l'économie publique et privée du pays, passive dans son ensemble ». La situation passive de l'économie privée venant accroître le déficit des budgets dans une proportion considérable, les ressources d'emprunt avoué n'ont pas pu suffire à couvrir ce déficit et pour le combler les gouvernants autrichiens ont dû recourir à cet emprunt déguisé qu'est l'inflation ou plutôt aggraver l'inflation déjà existante.

L'inflation en provoquant la dépréciation rapide de la mon-

1. *Rapport au Conseil de la Société des Nations*, p. 114.

2. *La monnaie en Europe centrale*, p. 39.

naie a été à son tour une cause de déficit budgétaire ; les dépenses ont augmenté plus rapidement que les recettes, d'où la nécessité de créer sans cesse plus de papier-monnaie. Les deux phénomènes du déficit budgétaire et de l'inflation sont donc intimement liés. Enfin il y a lieu d'observer que l'inflation n'a pas eu que des conséquences concernant l'économie publique, qu'elle a également réagi sur l'économie privée et qu'elle a eu sur celle-ci une influence dont les effets désastreux n'ont pu être voilés que peu de temps par une apparence immédiate de prospérité.

Nous examinerons en premier lieu l'inflation et la dépréciation de la couronne, en second lieu les finances de l'Etat autrichien pendant la période de l'inflation et enfin la situation économique et sociale de l'Autriche à la suite de l'inflation. Nous empiéterons ainsi sur l'époque où ont eu lieu les premières tentatives de relèvement, mais, celles-ci n'ayant eu aucun effet durable sur la situation de l'Autriche nous n'aurons que peu de renseignements à ajouter pour avoir exposé la situation d'ensemble de l'Autriche avant l'application du programme de relèvement par la Société des Nations en octobre 1922.

§ 3. — Embarras financier.

L'inflation. — Les finances publiques. — Impôts et emprunts. — Répercussions de l'inflation sur la situation économique et sociale.

A). — L'inflation. La dépréciation de la couronne.

L'Autriche-Hongrie avait adopté, depuis la loi du 2 août 1892, le mono-métallisme or ; l'unité monétaire était la couronne. Le privilège de l'émission était confié à la Banque d'Autriche-Hongrie. Le cours forcé était resté en vigueur bien que la Banque put être tenue par ses statuts d'échanger ses billets contre des espèces métalliques. Malgré le cours forcé, grâce à une forte couverture métallique et à la limitation du nombre des billets en circulation suivant les besoins des transactions, le change était maintenu à un taux voisin du pair.

L'inflation a commencé avec la guerre. Par le décret du

4 août 1914 furent rapportées l'obligation pour la banque d'avoir une couverture métallique, de publier des bilans périodiques et l'interdiction imposée précédemment à la Banque de consentir des prêts à l'Etat. Les prêts consentis à l'Etat pendant la guerre le furent sous deux formes : soit des prêts directs aux gouvernements autrichien et hongrois, soit des avances accordées aux particuliers jusqu'à concurrence de 75 % de la valeur nominale des emprunts de guerre. La circulation fiduciaire fut ainsi portée de 2.129 millions de couronnes le 23 juillet 1914 à 30.679 millions le 26 octobre 1918. En novembre 1918, la couronne était déjà dépréciée de presque les deux tiers de sa valeur.

Les Etats successeurs de l'ancienne Autriche-Hongrie se sont hâtés de séparer leur régime monétaire de celui de l'Autriche et de la Hongrie de crainte d'une augmentation de la circulation fiduciaire due au déficit budgétaire de ces Etats. La première opération pour réaliser cette séparation monétaire fut l'estampillage des billets de banque se trouvant sur leur territoire ; elle fut réalisée d'abord en Yougo-Slavie en janvier et en Tchéco-Slovaquie en février 1919, elle le fut en Autriche en mars 1919. Le nouveau régime de la circulation fiduciaire autrichienne fut organisé, en vue de la liquidation de l'ancienne Banque d'Autriche-Hongrie, par la loi du 22 décembre 1919.

Depuis novembre 1918 la couronne autrichienne s'est dépréciée dans une proportion considérable pendant quatre années, c'est-à-dire jusqu'à l'intervention de la Société des Nations ; cette dépréciation a été plus ou moins rapide suivant les circonstances. Avant d'en exposer succinctement les causes, nous reproduirons un tableau dressé par M. Bousquet ; ce tableau fournit les données essentielles du processus de l'inflation (1),

1. M. Bousquet fait au sujet de ce tableau les remarques suivantes : « Les chiffres de ce tableau sont empruntés à l'ouvrage de De Bordes, sauf ceux concernant les avances à l'Etat qui m'ont été communiqués par la Banque nationale. Les chiffres de ce poste pour la période janvier-juillet 1919 n'ont pu être établis. Durant la période où les billets de la Banque d'Autriche-Hongrie ont circulé à côté des billets émis par la section autrichienne de cette banque, nous avons indiqué les deux chiffres. » M. Bousquet fait en outre observer qu'il a arrondi tous les chiffres.

à savoir le montant total de la circulation, celui des avances à l'Etat et la dépréciation progressive de la couronne à l'étranger et à l'intérieur.

La levée du blocus par les alliés en permettant une brusque augmentation de la consommation en Autriche a été une première cause de la baisse de la couronne. La signature du traité de Saint-Germain en septembre 1919 a provoqué une aggravation de la baisse en diminuant à l'intérieur et à l'étranger la confiance dans la possibilité d'un relèvement financier. Néanmoins les rentrées de l'impôt sur les bénéfices de guerre, les crédits accordés par l'étranger et l'intervention encore possible à cette époque du gouvernement sur le marché des changes permirent de limiter la hausse des changes étrangers au printemps 1920. Malheureusement les ressources intérieures et extérieures de l'Etat diminuaient; celui-ci pour se procurer les fonds nécessaires aux importations était obligé de présenter sur le marché des changes des quantités nouvelles et toujours accrues de papier-monnaie. Le rôle joué dans la dépréciation de la couronne par le déficit de la balance des comptes est démontré par ce fait que c'est à la fin de l'été et au commencement de l'automne que, toutes choses égales d'ailleurs, la chute de la couronne a été la plus rapide.

La dépréciation de la couronne a été consécutive à l'inflation; elle est en fonction de celle-ci mais elle ne lui est pas forcément proportionnelle. Sans doute la quantité de monnaie en circulation a une influence certaine sur le cours du change par l'action qu'elle exerce sur les prix et par la diminution de la confiance qu'elle entraîne. Mais c'est la confiance qui joue le rôle déterminant dans le cours des changes. Ainsi aux époques où l'on a pu croire à l'intervention de l'étranger pour le rétablissement du crédit de l'Autriche, la circulation a pu augmenter sans que la dépréciation de la couronne ait atteint la même proportion, notamment de mars à juillet 1921. Par contre, presque toujours, la dépréciation de la couronne a été plus rapide que l'augmentation de l'encaisse de sorte que la valeur or de la circulation s'est trouvée considérablement réduite; c'est ici qu'intervient la spéculation et la « fuite devant la couronne ». L'inflation en continuant provoque en effet l'action de la spécu-

DATES	Circulation totale des billets de la Banque d'Autriche-Hongrie (a)	Circulation des billets émis par la section autrichienne de la Banque d'Autriche-Hongr. (a)	AVANCES A L'ÉTAT		Valeur de la couronne-or en couronne-papier à Vienne (b)	Index des prix de la vie (sauf le logement) Juillet 1914 = 1
			Deite du ministère austro-hongrois (a)	Deite du ministère fédéral autrichien (a)		
Novembre 1918...	33	—	25, 6	—	2, 90	16, 40
Janvier 1919.....	35, 7	—	30, 6	—	3, 3	28, 37
Mars —.....	37, 1	0, 8	—	—	4, 4	—
Mai —.....	39, 4	5, 6	—	—	4, 7	—
Juillet —.....	41, 9	7, 6	—	—	4, 3	31, 02
Septembre 1919...	43, 4	9, 2	—	0, 1	9, 5	—
Novembre —.....	49, 8	10, 9	—	2, 1	20	49, 22
Janvier 1920.....	—	12, 1	—	5, 1	36	—
Mars —.....	—	14, 5	—	6, 3	50, 6	—
Mai —.....	—	15	—	8, 8	41, 3	—
Juillet —.....	—	17, 2	—	10, 2	29, 3	63, 76
Septembre 1920...	—	20, 3	—	13, 8	48, 8	—
Novembre —.....	—	25, 5	—	18, 2	86, 3	—
Janvier 1921.....	—	30, 7	—	22, 6	137	92, 18
Mars —.....	—	38, 5	—	29, 6	146	111, 74
Mai —.....	—	41, 7	—	39, 8	123	118, 80
Juillet —.....	—	50, 1	—	47, 9	148	124, 66
Septembre 1921...	—	59, 3	—	56, 8	241	150, 61
Novembre —.....	—	93, 1	—	86, 5	1 185	374, 37
Janvier 1922.....	—	182, 2	—	155, 3	1 316	830
Mars —.....	—	265, 8	—	225, 8	1 353	989
Mai —.....	—	344, 8	—	285, 6	1 658	1 364
Juillet —.....	—	582, 8	—	379, 0	4 349	3 308
Août —.....	—	833, 4	—	—	10 434	7 422
Septembre 1922...	—	1 517, 1	—	685, 7	15 307	14 153
Octobre —.....	—	2 453, 9	—	—	14 935	12 965
Novembre —.....	—	2 979, 3	—	1 384, 4	14 893	11 138
Décembre —...	—	3 478, 4	—	(1 ^{er} janv.) 2 558	14 430	11 737

(a) Les sommes sont exprimées en milliards de couronnes.

(b) Il y a eu des différences très notables entre ce cours et celui pratiqué à l'étranger. On en trouve l'explication chez de Bordes.

lation qui s'étend peu à peu à toutes les classes de la société et provoque la fuite devant la monnaie.

La spéculation ne produit pas la baisse de la monnaie ; elle peut même agir dans le sens de la hausse, en tous cas elle peut être réprimée si le gouvernement en a le moyen et la volonté, mais quand l'inflation se présente comme ne devant pas être enrayée, les spéculateurs étrangers qui avaient joué à la hausse de la monnaie ne croient plus à cette hausse ; la spéculation aggrave alors la crise due au déséquilibre financier. D'abord limitée aux milieux financiers et commerciaux, elle gagne toutes les classes de la société ; l'offre de monnaie ne trouve plus de contre partie. C'est ce qui s'est produit en Autriche après l'échec des tentatives de relèvement de 1921 que nous exposons ultérieurement, de telle sorte que la devise autrichienne a été par moments cotée plus bas à Vienne qu'à Zurich.

Voici comment M. Rist (1) expose le phénomène de la fuite des capitaux :

« *La fonction économique d'épargne est si naturelle et si indispensable qu'elle s'effectue en dépit de tous les obstacles.* Or, la dépréciation continue de la monnaie nationale rend l'épargne en cette monnaie inutile, pour ne pas dire absurde. Le placement des économies en valeurs dites *réelles* (reale Werthe), c'est-à-dire en actions d'entreprises industrielles, dont le cours augmente avec la dépréciation monétaire, n'est pas une solution, parce que les cours de bourse (comme on l'a constaté aisément à Vienne) s'élèvent beaucoup moins vite que ne tombe la valeur de la couronne. Beaucoup de gens cherchent à transformer leurs économies en marchandises dont le prix s'adapte plus rapidement aux fluctuations de la monnaie. Mais cette méthode n'est naturellement applicable que dans d'étroites limites. Il ne reste alors que le placement en valeurs *étrangères*. C'est presque uniquement sous cette forme que l'on épargnait jusqu'à ces derniers temps en Autriche — soit que l'on convertit au cours du jour des couronnes en francs suisses, en couronnes tchéco-slovaques, en florins hollandais ou en dollars — soit que, plus simplement, on s'abstint de rapatrier les nom-

1. Art. cité, p. 410.

breux revenus perçus en monnaie étrangère. Dans ces conditions la balance des comptes ne peut pas s'équilibrer. De là résulte aussitôt *une nouvelle source de dépréciation de la monnaie*. Beaucoup d'entreprises, plutôt que de faire revenir leurs avoirs de l'étranger pour leurs dépenses d'exploitation préfèrent *emprunter à leur banque*. Or, les banques ne reçoivent plus de dépôts, pas plus que les caisses d'épargne, et toujours pour la même raison. Qui songerait à leur confier une monnaie qui perd journellement sa valeur ? Elles n'ont donc qu'un moyen de satisfaire les entrepreneurs, c'est *d'emprunter elles-mêmes à la banque d'émission*, qui est amenée ainsi à fabriquer de nouveau du papier-monnaie, lequel vient s'ajouter à celui qu'elle crée déjà au bénéfice du gouvernement. Les avances ainsi consenties à l'industrie ont fait passer le portefeuille de la banque d'Autriche-Hongrie de 39 milliards de couronnes, en janvier 1922, à 876 milliards en octobre 1922, et ont augmenté la circulation de la différence soit près de 850 milliards ! Ainsi la dépréciation monétaire provoque la fuite des capitoux, et celle-ci à son tour entraîne une nouvelle création de monnaie et une nouvelle dépréciation. C'est un cercle vicieux. »

Avant d'examiner la situation économique et sociale de l'Autriche aux différentes étapes de l'inflation, il nous faut parler des finances de l'Etat.

B) Les finances de l'Etat ; budgets, impôts et emprunts.

Les budgets de l'Autriche jusqu'à l'intervention effective de la Société des Nations se sont traduits constamment par des déficits que le gouvernement a couverts :

1° Par l'inflation qui constitue un prélèvement à l'intérieur sur certaines classes de la société et à l'extérieur sur les spéculateurs étrangers qui ont cru au relèvement de la monnaie autrichienne ;

2° Par des emprunts intérieurs ;

3° Par des crédits obtenus de l'étranger.

Jusqu'à la fin de 1918, il n'exista pas de budget proprement dit. Les dépenses de la période qui s'est écoulée de la fin de la guerre au 31 décembre 1918 ont été basées sur le dernier budget

de l'ancienne Cisleithanie (1918-19) en les limitant à la moitié de celles prévuee dans ce budget et en les distribuant *pro rata temporis* jusqu'à la fin de 1918.

Pour le premier semestre 1919, on établit un projet de budget portant sur les dépenses et les recettes suivantes :

1^{er} janvier au 30 juin 1919 en millions de couronnes-papier

Dépenses.	4.043,1
Recettes.	<u>1.338,7</u>
Déficit.	2.704,4

Plus de la moitié des dépenses reviennent aux dépenses extraordinaires, dues à la liquidation d'anciennes institutions communes et à des mesures de démobilisation. Les évaluations n'étaient que globales et ne liaient pas l'administration ; déjà d'ailleurs la hausse des changes eût empêché celle-ci de se conformer aux prévisions budgétaires.

Avant d'examiner la gestion budgétaire de 1919 à 1922, une remarque préalable s'impose. « Cette étude écrit M. Schwarz (1), est rendue fort difficile par le fait que les budgets sont libellés en couronnes-papier. Il est très difficile, sinon impossible, de déduire des chiffres officiels quelles étaient les recettes et les dépenses en monnaie stable. On peut assez facilement convertir les chiffres des *budgets* en monnaie stable. Il n'en est pas de même pour les comptes d'exercice-clos, où toutes les recettes et toutes les dépenses effectives d'une année financière sont additionnées, sans qu'on tienne compte de leurs valeurs-or (variant en proportion avec le cours de la couronne). On y additionne donc les chiffres, en couronnes-papier, de valeur-or différente. Le résultat de ces additions, par conséquent, est sans aucune utilité. Ces calculs n'ont été établis par la Cour des Comptes que pour remplir son devoir constitutionnel (voir l'introduction, p. VI au *Staatsrechnungsabschluss* pour la période du 1^{er} novembre 1918 au 30 juin 1919).

« D'autre part, il ne suffit pas non plus de convertir les projets de budget ou les budgets tels qu'ils ont été votés au moyen des cours de change sur la base desquels ils ont été établis. Car,

1. *Op. cit.*, p. 96.

par une période de forte dépréciation, à l'exemple de celle que la couronne autrichienne a subie, la différence entre les budgets et la gestion effective est très considérable. Les deux méthodes sont donc également peu satisfaisantes. Mais la dernière nous semble encore préférable en tant qu'elle permet au moins de fixer en monnaie stable les dépenses et les recettes *prévues à un certain moment donné* (celui de l'établissement du projet de budget ou celui du vote du projet par le Conseil National). Cette méthode fait ressortir au moins une certaine tendance, bien que les chiffres résultants de ces conversions ne soient pas tout à fait exacts. »

Préalablement à l'étude de la gestion budgétaire, nous reproduisons des tableaux des dépenses et des recettes de l'Autriche extraits du *Bulletin de Statistique et de législation comparée* de juillet 1924 (p. 102 à 105). Ces tableaux portent sur la période de juillet 1919 à décembre 1923 et dépassent par conséquent la période que nous étudions actuellement ; nous avons pourtant laissé l'année 1923 afin de faciliter la comparaison des deux époques de la détérioration et du rétablissement des finances de l'Autriche.

Ces tableaux sont accompagnés de la note explicative suivante :

NOTE EXPLICATIVE

Les tableaux qui précèdent présentent une comparaison des budgets autrichiens d'après guerre jusqu'à l'année 1923 inclus. Les dépenses et les recettes ont été groupées suivant la nature des opérations auxquelles elles se rapportent. Les chiffres relatifs aux monopoles et exploitations constituant deux catégories distinctes du budget de 1923, ce mode de classification a été appliqué, en vue de permettre les rapprochements aux budgets des précédents exercices.

Jusqu'au 1^{er} juillet 1921, l'Autriche a pratiqué un exercice budgétaire s'étendant du 1^{er} juillet de chaque année au 30 juin de l'année suivante. L'adoption d'un nouvel exercice correspondant à l'année solaire ayant été décidée au début de 1921, le gouvernement fédéral prépara, pour le deuxième semestre de 1921, un projet de budget qui devait opérer la

transition entre les exercices 1920-1921 et 1922. Ce projet ne reçut pas la sanction du Conseil national et, durant la période envisagée, les recettes et les dépenses de l'Etat ne furent autorisées que par deux lois en la forme des lois de douzièmes provisoires. Toutefois à titre d'indication sur le programme financier du gouvernement autrichien en 1921, les chiffres du projet en question ont été compris dans les présentes statistiques.

LES BUDGETS DE 1919 A 1923

I. — Budgets des dépenses (en millions de couronnes).

Catégories de dépenses	1919-1920	1920-1921	2 ^e semestre de 1921	1922	1923
I. Pouvoirs publics et Ministères.....	2 213 0	28 175 8	16.247 1	62 812 5	3.577.423 1
II. Dette. Pensions et subventions aux organismes locaux.					
Dette	211 5	8.524 5	4.620 0	21.144 2	798.886 1
Pensions.....	11 0	932 3	963 5	2.726 2	745.528 7
Reversements.....	473 8	2.464 4	1.829 4	10 638 2	1 655.173 3
Total II.....	696 3	11.921 2	7.412 9	34 508 6	2.110.758 5
III. Frais de perception des impôts.....	17 1	113 8	330 3	1.234 4	12.996 9
IV. Monopoles.					
Tabac.....	806 9	3.040 2	3.001 3	35.765 2	21 533 0
Sel.....	32 4	172 4	259 6	827 1	4.913 5
Total IV.....	920 2	3.599 3	3.504 2	37.784 0	26.458 5
V. Exploitations.					
Chemin de fer et navigation	1.452 6	11.617 9	11.139 3	64 303 2	1.911.807 7
Total V.....	1.867 3	15.798 7	14.801 9	83 592 7	2.136.810 3
Autres dépenses...	11.159 5	10.992 0	7.200 1	25.162 3	232.008 1
Total.....	16.873 4	70.600 8	49.996.5	245.094 5	8.640.870 2

II. — Budgets des recettes (en millions de couronnes).

Catégories de recettes	1919-1920	1920-1921	2 ^e semestre de 1921	1922	1923
I. Impôts.					
Impôts directs...	545 4	4.182 7	1.777 9	10.741 7	679.280 9
Droits de douanes.....	580 1	3.043 7	2.895 3	32.854 0	1.244.500 0
Impôts de consommation....	234 3	987 6	790 1	9.602 0	449.494 9
Droits et taxes.	500 4	1.700 3	1.973 5	26.957 8	1.997.150 0
Total I.....	1.860 2	9.914 6	7.436 8	80.155 5	4.370.425 8
II. Monopoles.					
Tabac.....	1.080 2	4.518 0	4.295 0	48.397 2	819.402 5
Sel.....	95 3	419 9	570 4	1.195 7	86.711 6
»					
»					
Total II.....	1.286 4	5.582 6	5.254 0	51.260 6	917.920 4
III. Exploitations.					
Chemins de fer et navigation	1.760 6	5.521 4	3.927 1	46.756 4	503 5
»					
»					
Total III.....	2.273 8	9.398 1	6.614 2	65.797 7	124.126 3
IV. Recettes.					
Administrations diverses					
Total IV.....	874 2	4.588 1	4.770 0	10.479 6	564.145 4
Total des recettes.	6.294 6	29.483 4	24.075 0	207.693 4 (1)	5.976.617 9

D'une façon générale, ces budgets et bien plus encore les comptes d'exercices clos reflètent l'adaptation rapide des dépenses à la dépréciation de la couronne. Il en était ainsi immédiatement pour les achats faits à l'étranger et le service des dettes extérieures; en ce qui concerne les dépenses intérieures, la hausse était pour la plupart d'entre elles en fonction de l'élévation du prix de la vie qui accompagnait elle-même la baisse de la couronne. Principalement le traitement des fonctionnaires

1. Non compris une somme de 2.069.644.900 couronnes à provenir du Burgenland (ex comitats hongrois).

faisait l'objet de pourparlers continuels entre le gouvernement et les organisations de fonctionnaires ; ce traitement représentant pour beaucoup un minimum d'existence, il était nécessaire de l'adapter au prix de la vie, mais ce fut presque toujours avec un certain retard. Cette adaptation se fit sur la base du traitement fixé par la loi de mars 1921 ; dans les derniers temps de la période de l'inflation les traitements furent automatiquement proportionnés à l'index du prix de la vie.

Par contre il était difficile d'adapter les recettes à la dépréciation de la monnaie et cette adaptation n'a été que faiblement cherchée. Comme l'écrit le Comité financier de la Société des Nations dans son rapport de 1921 : « Si les recettes n'ont pu atteindre le niveau des dépenses croissantes, cela peut être en partie expliqué par le fait qu'il est presque impossible pratiquement avec une dépréciation aussi subite de la couronne, de faire monter les recettes dans une mesure considérable, puisque cela nécessiterait, dans le courant même d'une année fiscale, des augmentations continuelles d'un grand nombre de taxes publiques et du prix des choses. Mais c'est aussi une conséquence de ce qu'une telle procédure rencontrera toujours de grands obstacles dus aux compromis politiques inévitables, dans un pays gouverné démocratiquement. En ce qui concerne l'Autriche, cette dernière considération a sans doute une influence assez forte ».

Le Parlement autrichien ne votait les lois de recettes qu'après de longs pourparlers entre les chefs de partis. C'était donc surtout le rendement des impôts qui souffrait de cette manière de procéder ; les tarifs des monopoles et autres entreprises de l'Etat étant fixés par une commission parlementaire, il était plus facile d'apporter des changements à ceux-ci qu'aux impôts. Ces inconvénients auraient été évités si ces tarifs avaient pu être fixés en couronnes-or ou du moins en couronnes-papier au cours de l'or d'après la dépréciation de la monnaie, mais cette solution avait l'inconvénient de reconnaître officiellement la dépréciation et de contribuer à l'augmentation du prix de la vie, aussi ne fut-elle adoptée que par l'administration des douanes ; le cours du change fixé par l'administration des douanes

restait cependant au-dessous du cours réel, ainsi que le montre le tableau suivant emprunté à M. Schwarz (*op. cit.*, p. 94).

	1 cour.-or = X cour.-papier	
	D'après les ordonnances du ministère des Finances	D'après le cours du change
Depuis le 26 août 1921.....	120 et 150	208
— 27 novembre 1921....	300	1.445
— 2 février 1922.....	500	1.748
— 9 mars 1922.....	700	1.471
— 4 mai 1922.....	1.000	1.651
— 20 août 1922.....	5.000	15.136
— 16 septembre 1922...	8.000	15.086

Quant aux autres administrations, ainsi que l'explique M. Patzauer, les conditions de la production influaient sur les hausses de prix : l'administration des tabacs, qui achetait ses matières premières à l'étranger, était plus sensible à la dépréciation de la monnaie et augmentait plus régulièrement ses tarifs, que l'administration des salines, qui ne ressentait pas directement la hausse des changes.

Les tableaux ci-dessous, empruntés à M. Bousquet (*op. cit.*, p. 29) indiquent les résultats de l'inflation combinée avec cette politique des prix dans les principales entreprises de l'Etat en 1922.

Milliards de couronnes- papier	Chemins de fer fédéraux		Tabacs		Salines		Postes		Télégraphes et téléphones		Entre- prises industrielles	
	Budget	Comptes clos	Budget	Comptes clos	Budget	Comptes clos	Budget	Comptes clos	Budget	Comptes clos	Budget	Comptes clos
Recettes	47	719	48	476	1,2	45,7	7,7	144	6,1	203	5	21
Dépenses	64	1.928	35	441	0,8	46,1	8,4	325	6,0	299	11	46
Déficit (—) ou excédent (+).	-17	-1.209	+12	+35	+0,4	-0,4	-0,7	-181	+0,1	-96	-6	-25

Nous n'exposerons pas les nombreux impôts votés pendant cette période ; nous indiquerons seulement que le gouvernement autrichien a eu recours à un prélèvement exceptionnel sur le capital. L'idée d'établir cette imposition avait été agitée en Autriche

comme en Allemagne dès 1916 ; elle trouvait des partisans chez les socialistes qui voyaient là un moyen de répartir plus équitablement les charges publiques ; elle avait même d'autres défenseurs qui estimaient que c'était un excellent moyen de liquider rapidement les charges nées de la guerre ; mais, malgré l'approbation de certains membres du gouvernement, l'espoir d'imposer aux Alliés le paiement d'une indemnité de guerre, les difficultés d'opérer le recouvrement de cette contribution pendant les hostilités et la résistance des classes possédantes et des minorités slaves firent échouer pendant la guerre l'idée du prélèvement extraordinaire. Après la guerre les partisans de cette contribution furent plus nombreux étant donnés les inégalités sociales, l'existence de nombreuses dettes exigibles de l'Etat vis-à-vis de ses ressortissants, l'accroissement de la circulation fiduciaire et le besoin du Trésor d'acquiescer immédiatement des moyens de paiement à l'étranger ou des biens susceptibles de lui procurer du change ; mais, malgré l'arrivée au pouvoir des socialistes, l'incertitude dans laquelle on se trouvait quant aux frontières de l'Etat, à la nationalité des citoyens, aux conditions financières de la paix vint retarder le dépôt de tout projet.

Ce n'est qu'en janvier 1920 que fut déposé un projet de prélèvement sur le capital, se rapprochant sensiblement de celui de Reichsnotopfer allemand. Une sous-commission constituée par la commission des finances le soumit à une étude minutieuse et acheva ses travaux le 29 avril 1920. Les changements apportés par la commission ont réduit la charge du contribuable, et par là, le produit de l'impôt, d'une part en raison des dispositions régissant l'évaluation, d'autre part du fait de l'extension des faveurs accordées aux paiements anticipés, faveurs permettant par contre d'espérer un recouvrement plus rapide de l'impôt. Le projet fut adopté par l'assemblée le 21 juillet et publié le 6 août 1920. L'exécution de la loi commença aussitôt, mais on s'aperçut rapidement que le prélèvement sur le capital tel qu'il était organisé par cette loi ne répondait pas aux besoins du Trésor ; les avantages attachés aux paiements anticipés n'avaient pas provoqué de versements aussi importants que ceux que l'on avait espérés ; il fallut réduire les délais de paiement qui allaient jusqu'à 20 ans et élargir les avan-

tages accordés aux versements anticipés ; d'autre part l'application de la loi avait révélé des inégalités, des rigueurs et des difficultés dues à l'obscurité des textes et à la procédure qui était trop compliquée. Des lois des 27 janvier et 8 mars 1921 portèrent remède à ces divers inconvénients.

Dans la forme qu'il a reçue définitivement, le prélèvement extraordinaire sur le capital en Autriche s'écartait sur beaucoup de points du « Reichsnotopfer » allemand, par exemple pour les dispositions concernant : l'imposition des sociétés, les modalités de paiement, l'affectation de la recette, etc..... Ce prélèvement atteignait les personnes physiques et les personnes morales ; il ne frappait que la fortune nette comprenant la fortune immobilière, les capitaux d'exploitation et la fortune en capitaux. La loi prévoyait un minimum non imposable de 30.000 couronnes, ainsi que différentes déductions destinées à tenir compte de la situation particulière de chaque contribuable (âge, charges de famille, capacité de travail, etc. ; le tarif de prélèvement était progressif par échelons de 3 à 65 % de la base d'imposition ; les personnes juridiques étaient soumises à un tarif proportionnel de 15 % ; une réduction était établie pour la fortune acquise avant la guerre. La base de l'imposition était la déclaration du contribuable contrôlée par l'administration. La loi prévoyait d'abord le paiement immédiat et le paiement par annuités échelonnées sur trente ans ; le paiement immédiat n'était obligatoire que pour 10 % de la contribution ; dans le dernier état de la législation, le prélèvement pouvait être acquitté : 1^o par des versements anticipés ; 2^o par le paiement, en une seule fois, du montant total de la contribution ; 3^o par trois versements échelonnés sur dix-huit mois ; 4^o par annuités de cinq ou dix ans. Le paiement de la contribution pouvait être effectué : 1^o en principe en espèces ; 2^o en titres de dettes, 3^o par dation en paiement d'autres valeurs ; les sociétés par actions pouvaient, avec l'assentiment de l'administration fiscale, acquitter la contribution au moyen d'actions gratuites émises à cet effet.

Le produit de l'impôt devait servir au relèvement de la valeur monétaire et à la diminution de la circulation fiduciaire ; il devait, en outre, permettre à l'Etat de se libérer d'une partie

des dettes de guerre et de se procurer des moyens de paiement à l'étranger. Malheureusement les sommes perçues ont été inférieures au résultat espéré et on a dû les employer non pas à réaliser le but que l'on s'était proposé, mais à couvrir le déficit des exercices courants (1921 et 1922).

Pour compléter cet exposé succinct de la gestion financière de l'Autriche, nous reproduirons, après M. Lovtchevitch (1), un tableau emprunté à l'article du D^r Paul Grünwald-Ehren : « Die Steuerbelastung in Oesterreich einst u. jetzt », *Neue Freie Presse* du 24 octobre 1923. Ce tableau indique le rendement des impôts et des taxes en couronnes-or ainsi que la charge fiscale par tête d'habitant.

Impôts et taxes	Rendement des impôts et des taxes			Charge fiscale par tête d'habitant			
	(En 1.000 couronnes-or)			(En couronnes-or)			Ancienne Autriche
	1919	1920	1921	1919	1920	1921	
Impôt sur le revenu.	110.504	26.263	25.133	18	4,28	4,09	3,49
Autres impôts per- sonnels	76.560	8.354	5.950	12,47	1,36	0,97	5,13
Impôt foncier.,....	9.102	1.483	1.060	1,48	0,24	0,17	1,79
Impôt propriété bâ- tie.	16.964	2.230	870	2,76	0,36	0,14	4,36
Total des impôts di- rects ordinaires..	213.130	38.330	33.013	34,71	6,24	5,38	14,77
Impôt sur les béné- fices de guerre...	276.064	15.670	6.718	44,96	2,55	1,09	—
Impôt extraordinai- re sur le capital..	—	2	64.131	—	—	10,45	—
Ensemble des im- pôts directs	489.194	54.002	103.862	79,67	8,79	16,92	14,77
Taxes, droits et im- pôts sur transac- tions	51.033	33.417	23.767	8,31	5,44	5,50	8,95
Impôt sur la con- sommation.....	18.462	9.289	11.111	3,01	1,51	1,81	13,84
Monopoles.....	47.132	40.415	6.660	7,67	6,58	1,02	8,78
Douanes.....	26.523	28.852	42.031	4,32	4,70	6,84	4,36
Total des impôts.	632.344	165.975	197.037	102,98	27,02	32,09	50,70

1. *La restauration des finances autrichiennes*, p. 75.

Il nous reste à indiquer les emprunts au moyen desquels l'Autriche a couvert le déficit de ses budgets ;

a) Emprunts intérieurs.

Le premier emprunt fut émis en décembre 1918 ; les souscriptions s'élevèrent à 573 millions de couronnes, mais on avait autorisé les anciens porteurs d'obligations à payer la moitié de leurs souscriptions au nouvel emprunt en obligations des anciens emprunts de guerre, si bien que l'Etat ne reçut qu'environ 200 millions de couronnes d'argent frais. « L'emprunt suivant (1) fut émis sous forme de Bons du Trésor produisant intérêts sur lesquels on pouvait, après entente avec la banque austro-hongroise, emprunter à tout moment, jusqu'à concurrence de leur valeur totale. Cette clause fit qu'il fut souscrit presque uniquement par les banques et les grands instituts financiers et ne contribua pas à réduire la circulation fiduciaire ». Il a été émis depuis des bons du Trésor à 6 %, remboursables le 1^{er} janvier 1927, mais pouvant être retirés après une période de trois mois, qui ont remédié dans une faible mesure aux embarras de l'Etat.

En dehors du prélèvement extraordinaire sur le capital qui absorbait une grande partie des disponibilités, une autre raison rendait impossible le lancement d'un grand emprunt intérieur, c'est que le public avait perdu confiance dans le crédit de l'Etat ; celui-ci a dû avoir recours à l'émission de papier-monnaie.

b) Emprunts extérieurs.

L'Autriche n'a donc pu retirer que des sommes minimes des emprunts émis sur le marché intérieur ; par contre il est permis d'affirmer que si elle a pu subsister c'est grâce aux crédits qu'elle a obtenus de l'étranger. Nous avons déjà indiqué que pour ses achats de vivres et de charbon à l'étranger, l'Autriche avait dû recourir à des crédits extérieurs ; ces emprunts successifs obtenus par l'intermédiaire de la France, de la Grande-Bretagne et de l'Italie sont indiqués par M. Noblemaire dans

1. *Rapport du Comité financier de la S.D.N. de 1921.*

son rapport du 18 mars 1922 à la Chambre des députés sur le projet de loi portant autorisation d'avance de 55 millions de francs au gouvernement autrichien.

De ces crédits dénommés de *relèvement* dont le remboursement a été suspendu depuis pendant 20 ans, il faut distinguer les avances accordées à l'Autriche en 1921 et 1922 entre les deux interventions de la Société des Nations. Les experts du Comité financier de la Société des Nations avaient, en 1921, fixé à 5 millions de livres au minimum le montant des crédits immédiatement nécessaires à l'Autriche pour la stabilisation de la couronne. Cette première tentative de la Société des Nations ayant échoué, ainsi que nous l'exposerons, le gouvernement autrichien qui, à cette époque, faisait de sérieux efforts pour relever sa situation obtint de nouveaux prêts à la fin de 1921 et en 1922. La Grande-Bretagne accorda un crédit gouvernemental de 2.250.000 livres sterling ; les Parlements de France, d'Italie et de Tchéco-Slovaquie votèrent des crédits qui furent respectivement de 55 millions de francs, de 70 millions de liras et de 500 millions de couronnes tchéco-slovaques.

c) Situation économique et sociale de l'Autriche pendant la période de l'inflation.

Depuis l'année 1919 la condition de l'Autriche s'était profondément transformée. Ainsi que le fait remarquer M. Rist (1) « pendant que ses finances empiraient, sa situation économique s'améliorait sensiblement. Elle recommençait à produire et à vendre, à importer, exporter et transporter ».

Sans doute la production agricole n'avait pas atteint son niveau d'avant la guerre, mais les difficultés d'approvisionnement en vivres s'étaient atténuées. De même l'industrie pouvait se procurer plus aisément les matières premières nécessaires. Vienne était redevenue un centre commercial important ; les anciens débouchés avaient été partiellement ouverts et les relations s'étaient renouées peu à peu.

C'est surtout l'inflation qui a été cause de l'accroissement de la production industrielle, car d'une part la difficulté d'épargner

1. *Revue politique et parlementaire*, 10 juin 1923, art. cité, p. 393.

stimulait artificiellement la consommation ; d'autre part les industriels réalisaient des bénéfices considérables de change, les matières premières étant achetées à une époque où le cours de la couronne était assez élevé et la vente des produits finis n'ayant lieu qu'après une baisse sensible de cette devise. Ce dumping de change permettait aux industriels autrichiens d'évincer un certain nombre de leurs concurrents dans les Etats voisins malgré les barrières douanières. Ce phénomène qui caractérise la première période de l'inflation donnait l'apparence de la prospérité, mais en réalité c'était le capital, et le capital productif qui était consommé. Les bas-prix des produits autrichiens étaient dus en partie à ce que la plupart des entreprises n'amortissaient pas suffisamment leurs capitaux fixes (immeubles, installations techniques, etc...) et à ce que le capital circulant diminuait en valeur or avec la dépréciation de la couronne.

Dans ces conditions, l'industrie n'était pas incitée à diminuer ses frais de production, à rechercher les perfectionnements techniques ; cette situation provoqua la création de nouvelles entreprises ; elle favorisa l'exode des campagnes vers les villes, attira de nombreuses personnes au commerce, à la banque, à la Bourse. Dans tous les domaines on se mit à travailler en escomptant de gros bénéfices de spéculation. Par contre cette spéculation offrait l'avantage de réduire temporairement le chômage qui avait été considérable après la révolution et la démobilisation. Le nombre des chômeurs était tombé de 69.427 en janvier 1920 à 14.733 en octobre ; en 1921 les chômeurs furent encore moins nombreux qu'en 1920 (8.709 seulement en octobre) ; il est vrai qu'il faut tenir compte de la diminution de l'intensité du travail et du niveau d'existence réduit de la population autrichienne.

Nous avons indiqué précédemment dans le tableau p. 43, l'augmentation du prix de la vie qui fut parallèle et sensiblement égal à l'accroissement de la valeur de la couronne-or en couronnes-papier. Les ressources de la population ne croissaient malheureusement pas en proportion du prix de la vie.

La classe agricole était certainement peu atteinte. M. Rist estime (1) même que le train de vie des paysans était plutôt su-

1. Article cité, p. 396.

périeur à ce qu'il était avant la guerre ; or la population agricole représente en Autriche 60 % environ de l'ensemble.

En ce qui concerne les ouvriers, bien que les statistiques ne soient pas concordantes, il semble que leurs salaires-or soient restés à cette époque inférieurs de près de 30 % aux salaires-or d'avant-guerre, mais d'une part le nombre des membres de la famille ouvrière qui prennent part au travail est plus grand qu'autrefois, de sorte que le revenu *familial* est plus élevé que ne l'indique le taux des salaires individuels, d'autre part la loi sur le *Mieterschutz* avait pratiquement fait disparaître du budget ouvrier la charge du loyer qui formait autrefois le quart de la dépense.

Si la classe agricole par sa situation privilégiée et la classe ouvrière par sa forte organisation avaient pu maintenir un niveau d'existence suffisant, il n'en était pas de même des autres classes de la population. La baisse de la monnaie autrichienne avait exproprié les rentiers qui étaient payés en couronnes-papier ; les propriétaires d'immeubles ne touchaient plus, au moins provisoirement, qu'un revenu dérisoire. Les fonctionnaires, les employés n'étaient pas aussi fortement organisés que les ouvriers pour obtenir une augmentation de traitement proportionnée à celle du coût de la vie. Les classes moyennes étaient obligées pour vivre de dissiper leurs dernières ressources, pendant que de nouvelles fortunes s'édifiaient par la spéculation.

Le peu d'épargne qui s'effectuait en Autriche consistait, avons nous dit, en une fuite devant la couronne ; quant aux dépôts dans les caisses d'épargne autrichiennes la valeur de leur montant en couronnes-or diminuait sans cesse, ainsi que le montre le tableau suivant emprunté par M. Bousquet (*op. cit.*, p. 32) l'ouvrage *Geldentwertung* (p. 28) :

Montant en couronnes-or	Pourcentage par rapport au 31 déc. 1913
31 décembre 1913. (Territoire actuel de l'Autriche).	3 milliards 100 %
31 décembre 1919.....	175 millions 6 %
31 décembre 1920.....	67 — 2,27 %
31 décembre 1921.....	9,8 — 0,33 %
30 juin 1922	6 — 0,20 %
Septembre 1922 (environ).....	2 — 0,07 %

Cette situation devait s'aggraver encore en 1922, alors que l'inflation, ayant atteint les limites au delà desquelles elle cesse de favoriser en apparence l'industrie, rendit la prolongation de l'existence de l'Autriche impossible sans le secours de l'étranger. Différentes tentatives qu'il convient d'exposer maintenant avaient cependant été faites avant 1922 pour relever l'Autriche.

CHAPITRE II

Premiers essais de relèvement

§ I. — Projets de relèvement avec le secours de l'étranger.

Premiers projets. — Leur abandon. — Le projet de la section autrichienne de la commission des réparations. — Le plan Loucheur. — Le projet du Conseil financier de la S. D. N. et les crédits extérieurs. — Echec de ces différents projets.

Les auteurs mêmes du traité de Saint-Germain s'étaient rendu compte de la dureté des conditions financières imposées à l'Autriche et de la possibilité d'alléger ces charges dans l'application. Nous avons vu que les gouvernements alliés furent amenés à aider financièrement l'Autriche sous la forme fragmentaire de crédits de ravitaillement, crédits dont l'utilité n'était pas contestable dans l'état où se trouvait le pays mais qui furent dépensés en pure perte étant donnée la débâcle financière due aux causes que nous avons exposées.

Il était nécessaire pour permettre à l'Autriche de vivre, de rétablir l'équilibre de son budget et de stabiliser sa monnaie. Certains ont pu espérer que ce redressement financier pourrait avoir lieu par un simple effort intérieur, sans du moins le concours et par suite le contrôle d'Etats étrangers. Le manque d'énergie des gouvernants autrichiens a empêché toute tentative sérieuse de relèvement intérieur, alors que le crédit de l'Etat n'était pas complètement ébranlé. Nous verrons comment, après l'échec des premiers pourparlers pour un relèvement extérieur, le gouvernement autrichien a pris pour relever le pays par ses propres forces des mesures qui ont été vaines parce que venant tardivement alors que la gravité de la situation rendait impossible toute confiance en l'Autriche livrée à elle-même ;

nous devons auparavant résumer les premiers projets de relèvement au moyen d'un secours étranger.

Dès 1920, un certain nombre de projets furent élaborés par différents économistes et financiers pour venir en aide aux pays dont l'économie nationale avait été ébranlée par la guerre et les traités de paix. En dehors des ouvrages de M. Keynes nous rappellerons l'initiative de M. Ter Meulen. Ce dernier proposait un plan d'obligations destiné « à permettre aux nations appauvries et actuellement incapables d'obtenir du crédit à des conditions raisonnables sur le marché international d'inspirer confiance pour se procurer les ressources nécessaires ». Les obligations prévues dans ce plan devaient être garanties par diverses recettes (douanes, monopoles, etc...) affectées au service de ces titres, c'est-à-dire à l'achat de devises étrangères, pour le paiement du capital et des intérêts, sur la base de la valeur *en or*, sous le contrôle d'une commission internationale constituée, dans chaque pays, sous les auspices de la Société des Nations ; ces obligations auraient été utilisées soit par le gouvernement lui-même soit par ses nationaux auxquels il les aurait prêtées pour garantir les opérations de crédit nécessitées par le règlement de leurs importations.

Le point délicat de ce projet (1) consistait dans la mobilisation des obligations ; le problème consistait donc à intéresser à ces valeurs les grands marchés de capitaux.

Ces crédits internationaux furent recommandés par la Conférence financière internationale, tenue à Bruxelles en septembre 1920. Un comité provisoire financier et économique fut constitué pour étudier cette question qui fut examinée par le conseil de la Société des Nations dans sa réunion du 14 décembre 1920, mais l'affaire n'eut pas de suite.

Nous ne retiendrons donc des propositions faites en 1920 et 1921 pour le redressement économique et financier de l'Autriche que : 1^o le projet de la section autrichienne de la Commission des réparations, 2^o le plan Loucheur et 3^o celui du Comité financier de la Société des Nations en 1921.

1. Le plan Ter Meulen est exposé par M. Lewandowski dans la Revue politique et parlementaire (décembre 1921, p. 323 et suivantes).

1^o PROJET DE LA SECTION AUTRICHIENNE
DE LA COMMISSION DES RÉPARATIONS OU GOODES SCHEME.

La subsistance de l'Autriche avait été assurée jusqu'en 1919 grâce aux crédits de ravitaillement qui lui avaient été accordés mais, au début de 1920, la situation du pays fut de nouveau critique, c'est pourquoi en février 1920, les secrétaires d'Etat des finances et du Ravitaillement demandèrent à la Conférence des Ambassadeurs et au Comité d'organisation de la Commission des Réparations la création immédiate, à Vienne, d'une section autrichienne de la Commission des réparations, dans l'espoir d'obtenir d'elle l'appui moral et l'aide matérielle pour la réorganisation des finances. Cette section fut constituée à Vienne le 14 février 1920 et ramenée à Paris c'est-à-dire supprimée en mars 1921.

Le projet élaboré par la section autrichienne, sous l'influence prépondérante de son président sir William Good a été présenté à la Commission des réparations à Paris au mois de novembre 1920.

Ce projet avait pour but de permettre à l'Autriche de développer sa production, de relever et de stabiliser sa monnaie et de rétablir l'équilibre budgétaire ; il était basé sur l'ouverture d'un crédit de 250 millions de dollars, à verser en cinq années, en tranches dégressives ; le paiement des intérêts, au taux de 6 %, et l'amortissement, en 25 années, ne devaient commencer que l'année qui suivrait celle du dernier versement. Comme contre-partie de l'aide accordée à l'Autriche, un contrôle de ses finances et de sa dette aurait été établi dont la Commission des Réparations aurait été chargée.

L'examen de ce projet par la Conférence de Paris commença le 25 janvier 1921, mais il fut rejeté à cause, d'une part, de l'absence de garanties positives quant à l'emploi des sommes avancées, les précédentes ayant été dépensées d'une façon peu rationnelle, et, d'autre part, de l'exagération du crédit demandé alors que la situation financière des Puissances alliées avait elle-même empiré du fait de la crise économique mondiale qui se faisait déjà sentir.

2^o PROJET DE M. LOUCHEUR.

La Commission à laquelle on avait renvoyé le rapport de la section viennoise de la Commission des Réparations chercha une solution moins onéreuse pour la Trésorerie des pays alliés ; c'est de cette recherche qu'est résulté le plan « Loucheur » dont l'idée dominante était de relever l'Autriche par l'intermédiaire d'une Société financière privée.

Ce projet prévoyait la création d'une *Commission internationale* composée de représentants des Etats intéressés et assumant la double mission :

1^o De contrôler le budget de l'Etat et d'assainir les finances publiques, de surveiller les émissions de billets de banque ;

2^o De faire gérer sous son contrôle, par une *Compagnie industrielle, commerciale et banquaire* (C. I. C. B.), les revenus publics affectés à la garantie des crédits étrangers consentis à l'Etat.

La commission internationale aurait fonctionné comme la Commission internationale de la Dette en Grèce ; les attributions de la C. I. C. B. en ce qui concerne la gestion des revenus affectés, auraient été analogues à celles de la Société de Régie des monopoles en Grèce.

La société privée C. I. C. B. aurait été constituée au capital de 200 millions de francs, souscrits : 120 millions par les banquiers et industriels britanniques, français, italiens et américains (30 millions par chaque groupe), les 80 millions restant étant répartis entre les Etats neutres et les Etats successeurs. Au cas où les banquiers et industriels autrichiens auraient désiré participer à la constitution de ce capital, une part de 50 millions aurait pu leur être réservée, ce qui aurait porté à 250 millions le capital de la Compagnie.

Cette société devait ouvrir ou faire ouvrir des crédits aux industriels autrichiens pour leur permettre d'importer de suite les matières premières nécessaires à la reprise de la vie économique, surveiller l'emploi rationnel de ces matières premières et leur transformation en marchandises exportables ; elle devait aider l'agriculture autrichienne en lui fournissant des engrais

et du matériel agricole, assurer l'importation des denrées complémentaires nécessaires à la vie de l'Autriche, après contrôle par la Commission internationale ; elle aurait pu être chargée par cette Commission d'assurer la réorganisation industrielle des chemins de fer et aussi l'assainissement monétaire de l'Autriche.

Dans ses conclusions qui furent approuvées par la Conférence de Paris, le Comité sur l'Autriche proposait entre autres :

1^o L'abandon ou le report par les alliés des hypothèques garantissant les frais de l'armée d'occupation, les crédits de secours et les réparations (les Etats-Unis et les autres Etats qui ont fourni ces crédits devaient être invités à se joindre à cette renonciation) ;

2^o La convocation immédiate d'une Conférence comprenant des représentants de l'Autriche, des Etats successeurs et des principales puissances alliées, afin de faciliter l'établissement d'un régime de libre commerce et de libre communication à l'intérieur du territoire de l'ancienne Autriche-Hongrie ;

3^o L'obligation pour l'Autriche avec l'assistance de ses conseillers financiers de réduire ses services publics ;

4^o Le contrôle des finances autrichiennes y compris celui de l'émission de papier-monnaie par un comité d'experts financiers nommé par le gouvernement autrichien avec l'approbation des alliés ;

5^o L'examen par des groupes de capitalistes dans les principaux pays alliés du programme de M. Loucheur en vue de la constitution d'une compagnie de commerce, d'industrie et de banque destinée à travailler au relèvement économique de l'Autriche ;

6^o La participation de l'Autriche au programme des différents plans nationaux et internationaux de crédits d'exportation qui sont maintenant en usage ou que l'on est en train d'examiner.

Bien qu'approuvé par la Conférence de Paris, le plan « Loucheur » ne put aboutir. Les financiers étrangers se montrèrent très hésitants ou refusèrent nettement leur participation, alléguant le manque de capitaux ou l'absence de garantie de leur gouvernement. En Autriche même ce projet fut mal accueilli : le crédit de 200 millions parut trop faible pour le relèvement du

pays, mais ce fut surtout le contrôle des crédits par une société privée qui fut jugé inadmissible pour la dignité nationale.

3^e PROJET DU COMITÉ FINANCIER DE LA SOCIÉTÉ DES NATIONS (mars-mai 1921).

Devant l'impossibilité de faire aboutir le projet Loucheur, une délégation de la République fédérale d'Autriche dont faisait partie le chancelier, le D^r Mayr, se rendit à Londres où les Alliés étaient réunis en Conférence, au mois de mars 1921.

Le chancelier exposa la situation difficile de son pays, l'insuccès des mesures prises pour combler le déficit budgétaire par suite de la baisse continue de la couronne et la nécessité d'avoir recours à des crédits étrangers pour assainir la situation financière et stabiliser la monnaie ; il montra que le relèvement ne pouvait être obtenu que par une intervention des Alliés, une intervention privée ne pouvant être que tardive et insuffisante ; en conséquence, le D^r Mayr demanda l'application à l'Autriche du projet de crédits internationaux approuvé par la Société des Nations et déclara que le gouvernement autrichien était disposé, conformément à ce projet, à transférer l'administration des revenus affectés en nantissement au Comité financier de la Société des nations.

Les Alliés désireux de venir en aide à l'Autriche tout en ne consentant pas de prêts publics, décidèrent de faire examiner la demande de crédits par le Comité financier de la Société des Nations chargé d'étudier le projet Ter Meulen. La réponse des gouvernements alliés est contenue dans une déclaration faite en leur nom, le 17 mars 1921, par M. Austen Chamberlain au ministre de l'Autriche : «... II. Les Gouvernements de Grande-Bretagne, de France, d'Italie et du Japon ont décidé de renoncer, pour un nombre d'années à fixer plus tard, aux privilèges que leur confère le Traité de Saint-Germain au sujet des créances sur le Gouvernement autrichien, relatives au coût des armées d'occupation, aux obligations des crédits de secours et aux réparations, pourvu que les autres Gouvernements intéressés acceptent également de reculer les échéances.

« III. Les quatre Gouvernements alliés prennent, par l'entre-

mise de leurs représentants à la Commission des Réparations, les mesures nécessaires pour obtenir des autres Puissances représentées à la Commission des Réparations qu'elles renoncent à ces privilèges et font des démarches dans le même sens auprès des Gouvernements qui ont accordé des crédits de secours à l'Autriche, mais ne sont pas représentés à la Commission des Réparations.

« IV. Le Comité financier de la Société des Nations tiendra une réunion dans les quinze jours qui suivront afin de faire examiner par des banquiers les propositions des ministres autrichiens, en ce qui concerne le montant des emprunts nécessaires, la nature des gages disponibles et les services que le Comité financier se trouve en mesure de rendre en l'occurrence.

« V. Le plan proposé peut être brièvement résumé de la façon suivante :

« Les quatre Puissances Alliées sont disposées à reculer l'échéance des paiements... que le Traité de Saint-Germain les autorise à exiger, et à reculer également l'échéance du remboursement du capital et des intérêts sur les avances consenties à l'Autriche depuis l'armistice, afin de remédier à la détresse de ce pays. Les ressources de l'Autriche sont actuellement, dans leur ensemble, constituées en gage pour répondre de ces paiements. On propose de renoncer à l'hypothèque ainsi constituée sur les ressources de l'Autriche, sans y substituer une garantie ou un privilège particulier, mais la dette du gouvernement autrichien, suspendue pour un nombre d'années défini, reste entière et les droits de priorité respectifs ne seront pas affectés. Le Comité financier de la Société des Nations prendra immédiatement des mesures pour déterminer la valeur-or de la garantie dont elle pourrait, aux termes du projet Ter Meulen, approuver la constitution contre les revenus que le Gouvernement autrichien serait alors libre d'affecter en nantissement, tels que les recettes des douanes, le monopole des tabacs, etc. Les gages ainsi constitués seraient administrés sous le contrôle du Comité financier et les prêteurs conserveraient comme garantie collatérale de leurs avances, les obligations Ter Meulen émises contre les revenus affectés au nantissement... »

Le Comité financier de la Société des Nations se réunit à Paris

du 28 au 31 mars ; sa réponse aux gouvernements alliés fut transmise le 4 avril. Cette réponse, qui constituait une réponse provisoire, énumérait les conditions préalables qui, selon l'avis du Comité, devaient être réalisées avant qu'on pût entreprendre le relèvement du crédit autrichien :

1. La décision des Gouvernements alliés de renoncer temporairement à leurs privilèges antérieurs était la première condition à remplir pour le relèvement du crédit autrichien ; le Comité émettait le vœu que les gouvernements non représentés à la Conférence de Londres prennent une décision analogue dans le plus court délai. Les crédits accordés à l'Autriche devant, pour être effectifs, être établis sur une durée suffisamment longue, le Comité financier estimait que la période de suspension des privilèges ne pouvait être inférieure à 20 ans.

2. Le Comité financier était convaincu que la reprise de la vie économique en Autriche dépendait, dans une large mesure, du libre exercice de son commerce extérieur ; il espérait donc que des mesures efficaces seraient prises pour supprimer les obstacles et les prohibitions.

3. Aucun concours financier extérieur ne pourrait être apporté à l'Autriche, tant que le Gouvernement autrichien lui-même ne serait pas disposé à prendre les mesures les plus urgentes pour l'assainissement de sa situation financière ; les mesures proposées par le Comité étaient les suivantes :

a) Emission d'un emprunt intérieur par souscription publique pour couvrir, en tout ou partie, le déficit budgétaire actuel, et permettre ainsi de limiter l'émission de papier-monnaie (c'était la condition jugée essentielle à l'émission d'un emprunt extérieur).

b) Réduction aussi prompte que possible des dépenses budgétaires particulièrement des dépenses de subsides et de personnel.

c) Utilisation en Autriche, pour les opérations d'émission et d'escompte de l'ancienne organisation de la Banque d'Autriche-Hongrie.

d) Affectation au service des Emprunts et des Crédits de gages acceptés par le Comité financier.

Le Comité déclarait qu'il était prêt, à ces conditions, à accep-

ter la tâche qu'on lui demandait d'entreprendre, si, pour l'assurer il était muni des pouvoirs suivants :

a) Il assurerait le contrôle de la gestion des gages autrichiens à la fois dans l'intérêt des prêteurs nouveaux et des créanciers anciens.

b) Il aurait le contrôle de l'utilisation du produit des emprunts et des crédits.

c) L'émission de tout emprunt extérieur serait soumise à son approbation préalable.

Le Comité financier annonçait qu'il prenait des mesures pour recueillir les informations nécessaires en vue d'une prompt action. Ces mesures consistaient dans l'envoi à Vienne d'une délégation chargée d'entrer en rapports avec le gouvernement autrichien et d'étudier la situation sur place. Cette délégation composée de M. J. Avenol, sir Drummond Frazer et M. E. Glückstadt séjourna à Vienne du 15 avril au 10 mai 1921. Les conversations qu'eurent les membres de cette délégation avec le Gouvernement autrichien et les personnalités les plus éminentes du monde des finances et de la politique leur permirent d'établir un programme d'action qui a servi de base au Rapport du Comité financier de la Société des Nations, en date du 31 mai 1921, transmis le 3 juin au Conseil Suprême interallié.

Nous n'exposerons pas les constatations faites par la délégation au cours de son enquête, ayant étudié précédemment la situation de l'Autriche à cette époque ; nous voulons seulement résumer le programme de relèvement élaboré pendant le séjour de la délégation à Vienne. Ce programme s'inspirait des suggestions de la délégation mais il était l'œuvre du Gouvernement autrichien et avait été approuvé par les différents groupes de l'assemblée nationale qui avaient promis de soutenir le Gouvernement dans son exécution. Cette procédure avait été adoptée par la délégation parce qu'un examen de la situation l'avait conduite aux deux conclusions suivantes :

« L'une était que la maladie dont souffre l'Autriche ne pouvait être traitée que par une réforme monétaire, et que toutes conditions de cette réforme : changement de politique budgétaire, emprunt extérieur, emprunt intérieur, création d'une

Banque d'émission, organisation d'un contrôle, devaient constituer les parties solidaires d'un seul programme, et qu'il serait absolument inefficace de se limiter ou de se résigner à la réalisation d'une ou de quelques-unes seulement...

« L'autre était qu'un programme de cette ampleur devait avoir un caractère de salut public, qu'il devait être considéré comme une entreprise nationale, soustraite aux contestations et aux surenchères des partis. »

En conséquence, la délégation, dans un memorandum en date du 28 avril, publié par la presse autrichienne avait non seulement indiqué les points à comprendre dans le programme de réforme, mais précisé l'esprit dont celui-ci devait être animé : « Comme le Comité financier de la Société des Nations, écrivait-elle, ne peut et ne veut avoir pour but de mettre l'Autriche sous une tutelle étrangère, toutes garanties nécessaires devront être données que l'Autriche elle-même fera preuve de la force morale et de la décision voulues pour que l'action qui lui incombe soit accomplie de manière satisfaisante. Il sera par conséquent nécessaire que nous puissions déclarer à la Société des Nations que, non seulement le gouvernement, mais également les autres facteurs publics qui collaborent à la législation du pays ou ont une influence prépondérante en cette matière se sont engagés collectivement à réaliser le programme d'assainissement. Il sera en outre nécessaire de pouvoir amener la propriété privée, ne serait-ce que dans une mesure limitée, à participer à certaines garanties et engagements solidaires, afin de permettre la réussite de l'œuvre considérable qu'est la consolidation de la monnaie, l'établissement de l'économie nationale sur une base sûre et le maintien de l'ordre social. »

Dans son rapport en date du 12 mai 1921, la délégation avant d'exposer les remèdes proposés déclare que le gouvernement autrichien est d'accord avec elle sur ce point que le programme de réformes intérieures remis par lui doit former « un tout avec l'aide extérieure qu'il demande, de telle sorte que chacune des mesures adoptées dépende de la réalisation de toutes les autres ».

I. — *Programme autrichien.*

« Dans ce programme, écrit la délégation, le gouvernement autrichien prévoit la réalisation de l'équilibre budgétaire par des économies, des impôts nouveaux, la réalisation de ressources transitoires par un emprunt intérieur, la création de garanties destinées à gager ces opérations de crédit et l'organisation d'un contrôle. Mais toutes ces mesures s'ordonnent autour d'un point central qui est la réforme monétaire et la création d'une banque d'émission. Par la réforme monétaire, on ramène la stabilité et la confiance; par la création de la banque d'émission, on constitue une organisation puissante, principal agent financier de l'Etat, dépositaire des garanties offertes par le gouvernement autrichien. C'est la confiance rétablie par la stabilité monétaire qui donnera au gouvernement l'autorité nécessaire pour supprimer les subsides, pour relever les tarifs de transports, créer de nouveaux impôts; c'est la Banque d'émission et les garanties dont elle disposera, qui lui permettront d'émettre des emprunts; par son indépendance et son autonomie, la Banque sera armée pour résister à toute nouvelle ingérence de l'Etat et pour résister à toute demande d'émission de papier-monnaie. A côté d'elle, utilisant ses moyens d'action, une Commission de contrôle suivra l'exécution de ce programme d'assainissement; mais celui-ci demeurerait stérile, si l'Autriche n'obtenait pas les crédits extérieurs qui doivent le compléter et le vivifier. »

a) *Banque d'émission et réforme monétaire.* — Une nouvelle banque d'émission devait être fondée au capital de 100 millions de francs, souscrit moitié en Autriche, moitié à l'Etranger. La durée de son privilège devait être de 25 ans. C'est à cette banque jouissant d'un crédit propre que devait être remise la gestion de la nouvelle monnaie. Cette nouvelle monnaie devait être fixée en or; la base de la conversion de cette monnaie avec la couronne devait résulter de la détermination du pouvoir d'achat intérieur de la couronne, plus élevé que sa cote extérieure.

La banque d'émission devait assumer la charge de maintenir

la parité or de la nouvelle monnaie, mais sans obligation légale du remboursement en or. La nouvelle banque devait donc toujours disposer de la quantité de devises étrangères suffisante pour pouvoir faire face à toute demande formulée à l'extérieur et dans ce but constituer un fonds de conversion, au moyen de son capital et à l'aide d'apports faits par le gouvernement.

Tant pour servir de couverture à la circulation intérieure que pour être utilisées comme gage des emprunts extérieurs, la banque d'émission devait avoir la disposition des garanties suivantes : douanes, monopole des tabacs, forêts ; en outre, toutes les propriétés immobilières de l'Autriche devaient être grevées à son profit d'une hypothèque légale de 4 % (ayant priorité sur toutes les autres) ; les crédits d'assainissement devaient être administrés par elle. Tous les services de trésorerie devaient y être centralisés ; les actifs or et devises étrangères du gouvernement y seraient déposés. Ainsi dépositaire des garanties, elle jouerait un rôle prépondérant dans l'émission des emprunts extérieurs. Responsable du maintien de la parité or de la monnaie, elle dirigerait avec la plus grande prudence les paiements extérieurs du gouvernement dont les avoirs étrangers seraient concentrés entre ses mains. Centralisant toutes les recettes et dépenses de l'Etat, elle serait à même de publier des situations périodiques qui permettraient de suivre le progrès du programme d'assainissement. Elle serait donc un puissant auxiliaire de la Commission de contrôle.

b) *Emprunt intérieur*. — Il était vraisemblable qu'un emprunt intérieur pourrait se faire dans de bonnes conditions, la stabilisation de la monnaie étant assurée. Cet emprunt aurait pour but de suppléer aux émissions de papier-monnaie auxquelles il serait renoncé. Mais afin de donner dès maintenant l'assurance qu'il n'aurait pas besoin de recourir à l'émission de billets, le gouvernement se déclarait prêt à garantir la réalisation de ressources intérieures par une seconde hypothèque légale de 2 % sur toutes les propriétés foncières privées.

c) *Equilibre budgétaire*. — Le sort de toutes les autres parties du plan de réforme était subordonné à la suppression du déficit budgétaire, mais ce résultat ne pouvait être immédiatement atteint ; on estimait qu'une période minimum de deux

ans était nécessaire pour qu'il fût acquis. La cause principale de l'insolvabilité du gouvernement résidait dans les dépenses auxquelles il devait se livrer pour l'achat de produits alimentaires à l'étranger et pour l'octroi de subsides destinés à la réduction des prix à l'intérieur, les subventions devaient avoir complètement disparu à la fin de l'année 1922. Les dépenses du budget autrichien devaient d'ailleurs être réduites au moyen d'une rigoureuse économie dans tous les chapitres et notamment par une réduction graduelle mais continue du nombre des fonctionnaires et par la cessation immédiate de l'habitude de consentir des emprunts et des avances sur les fonds d'Etat. Quant aux recettes, elles devaient faire l'objet d'augmentation, non pas en relevant les impôts directs dont le niveau était déjà élevé mais en relevant les prix de vente des monopoles et en augmentant les tarifs des entreprises d'Etat (chemins de fer, postes et télégraphes) et des impôts indirects. Les droits de douane devaient être calculés en prenant comme base l'or et d'autres impôts indirects seraient établis

d) *Organisation du contrôle.* — Le contrôle de l'emploi des crédits extérieurs, des revenus affectés en garantie et de la réalisation du programme d'assainissement tout entier était confié à une commission mixte, composée de trois délégués du Comité financier de la Société des Nations et de trois membres nommés par l'Autriche. En cas de conflit, le Comité financier de la Société des Nations déciderait en dernier ressort.

II. — *Crédits extérieurs.*

Le programme du gouvernement autrichien demeurerait stérile s'il n'était complété par les crédits extérieurs que la Délégation reconnaissait indispensables pour la restauration de l'Autriche. La banque d'émission ne pourrait entreprendre son rôle que si une première opération l'avait mise en possession de ressources suffisantes pour créer son fonds de conversion et placer en outre à sa disposition une couverture suffisante pour les achats de vivres effectués par l'Etat. Il était difficile de fixer dès maintenant le montant de l'opération. Il

dépendait évidemment des possibilités des marchés financiers, mais il serait désirable que la première tranche fût fixée à un chiffre qui, pendant une période de six mois ou un an, permit la réalisation de ce programme. Après cette première tranche pourraient en venir plusieurs autres moins importantes et plus espacées.

Le Comité financier de la Société des Nations ayant, dans son rapport du 31 mai, donné sa pleine approbation à ce programme proposé par sa Délégation à Vienne, le Conseil suprême interallié approuva ce plan le 3 juillet 1921. Malheureusement, celui-ci ne put être exécuté ; il constituait un tout ainsi que l'avait fait remarquer la Délégation du Comité à Vienne. Dans ce plan l'équilibre budgétaire n'était réalisé que par l'octroi de crédits extérieurs ; de même c'était dans ces crédits que la banque d'émission puisait les ressources nécessaires à l'accomplissement de sa mission. Or ces crédits ne furent pas accordés en temps voulu à l'Autriche parce qu'ils ne pouvaient être obtenus que si celle-ci était libre de donner en garantie une partie de son actif.

La condition fondamentale de l'exécution de tout plan de relèvement par des crédits extérieurs était donc la levée des hypothèques grevant les biens de l'Autriche et notamment de l'hypothèque de premier rang établie par le Traité de Saint-Germain. Pour lever ces hypothèques il fallait le consentement de Puissances qui ne faisaient partie du Conseil suprême ; les Puissances réunies à Londres n'avaient d'ailleurs fait que manifester leur intention de lever les hypothèques et d'intervenir auprès des autres gouvernements dans ce but. Les premiers retards provinrent de l'Italie qui fit quelques réserves mais elle y renonça le 16 août 1921 à la suite de la demande faite aux Puissances par le Conseil suprême, le 13 août, de se prononcer sans délai. Mais, d'une part, la Roumanie et la Yougoslavie lièrent la question des hypothèques à celle des dettes internationales ; d'autre part, le gouvernement américain tout en faisant connaître le 25 août sa renonciation de principe aux droits hypothécaires fit remarquer que cette décision ne pouvait devenir définitive qu'après un vote du Congrès.

L'assemblée générale de la Société des Nations, dans sa

séance du 20 septembre 1921 ne put que prendre acte de ces faits et voter les deux résolutions suivantes :

« L'assemblée regrette que l'œuvre de la reconstitution des finances autrichiennes, à laquelle la commission économique et financière provisoire a été appelée à coopérer, ait été retardée pour des raisons qui, elle l'espère, disparaîtront à brève échéance. En particulier, l'Assemblée se rallie à la proposition en vertu de laquelle le travail d'organisation du projet des crédits internationaux doit être poursuivi. »

§ 2. — Les Tentatives Intérieures de Relèvement.

L'année 1921-1922. — Premiers efforts. — Augmentation des impôts directs et indirects. — Réglementation des opérations de banque et de change. — Arrivée au pouvoir de Mgr. Seipel. — Son plan d'assainissement. — Caractère tardif de ces mesures.

L'intention manifestée par la Société des Nations de ne pas abandonner l'œuvre de relèvement de l'Autriche était sans efficacité. Pour arrêter la débâcle de la couronne et les suites financières, économiques et sociales de la perturbation monétaire, une intervention immédiate eût été nécessaire afin de rétablir la confiance qui est la première condition de toute stabilisation monétaire. Cette confiance ayant été ébranlée par la remise à une date incertaine du projet sur lequel reposaient les espérances des Autrichiens, la débâcle fut d'autant plus grande et plus rapide que c'est à l'automne que l'Autriche avait les plus grands besoins de change. C'est de cette époque que date la débâcle définitive de la couronne dont les cours s'étaient maintenus au printemps de 1921 alors que l'on pouvait espérer une intervention prochaine de la Société des Nations. L'année qui s'est écoulée du mois de septembre 1921 au mois de septembre 1922 a été la période la plus difficile de l'existence de la nouvelle Autriche.

La récolte de 1921 avait été mauvaise, les importations de charbon étaient insuffisantes, la baisse du change rendait illusoires les prévisions du budget établi en mai. Néanmoins,

devant la gravité de la situation et l'impossibilité de compter sur le secours de l'étranger, l'idée de relever l'Autriche par ses propres moyens reprit de la force. Cette œuvre fut entreprise par le D^r Gürtler, ministre des finances du cabinet Schober (depuis le 26 octobre 1921) et son conseiller le D^r Rosenberg et ensuite par le chancelier Mgr Seipel et son ministre des finances, M. Ségur.

Cette œuvre si elle avait été entreprise plus tôt eut peut être permis à l'Autriche de se relever en obtenant certains concours sans une mise en tutelle internationale ; dans les conditions où elle se présentait, elle apparaissait comme une tentative désespérée.

Déjà dans le courant de l'été, le gouvernement autrichien avait pris diverses mesures. Le 1^{er} juillet, les tarifs de transports furent augmentés de 90 % ; les tarifs douaniers furent relevés, le 1^{er} mai, de 100 % dans le but de les porter au niveau de la parité de l'or ; les tarifs téléphoniques furent majorés de 150 à 200 %, le prix du tabac de 60 % ; la taxe sur la vente des valeurs mobilières de 100 %.

Le gouvernement n'eût pas, par contre, assez d'énergie pour réduire les dépenses, surtout pour supprimer des fonctionnaires inutiles ; la commission des Economies créée le 7 juillet ne put aboutir devant l'opposition des social-démocrates. Il est vrai que la loi du 27 juillet 1921, fixant l'échelle du prix du pain et de la farine, réduisit les dépenses provenant de l'alimentation de la population, en augmentant les tarifs au début d'août et en faisant prévoir une nouvelle augmentation pour octobre. Aux termes de la loi, le pain était vendu à trois prix différents suivant le revenu annuel des familles, mais cette réforme en augmentant le prix de la vie entraîna des relèvements de salaires

Le nouveau ministre des finances, le D^r Gürtler, prit dès son arrivée au pouvoir des mesures énergiques. En ce qui concerne les impôts directs, il augmenta l'impôt foncier le 23 novembre et remania à la même date l'impôt général sur les bénéfices commerciaux et industriels ; une loi réglementa le prélèvement anticipé des impôts directs sur le revenu et sur les bénéfices commerciaux et industriels (steuervoreinzahlungsgezetz de dé-

cembre 1921). Les droits de douane furent de nouveau augmentés pour être maintenus à la parité de l'or ; le 27 novembre la surtaxe (Zollmultiplum) fut portée à 300, le 2 février 1922 à 500 et le 9 mars 1922 à 700. L'impôt sur le chiffre d'affaires fut majoré le 18 novembre ; les prix des tabacs les 28 novembre 1921 et 21 février 1922, du sel le 27 décembre. Les tarifs des chemins de fer furent augmentés le 1^{er} décembre 1921 de 200 % pour les personnes et de 300 % pour les marchandises. Une taxe personnelle de 100 couronnes-or par mois frappa les banquiers, ce qui entraîna une fermeture momentanée de la Bourse pendant quatre jours en novembre 1921.

La mesure financière la plus importante prise par le Dr Gürtler fut la réglementation des opérations de banque ; le projet fut déposé et voté le 21 décembre ; il fut complété par un décret du 22 décembre interdisant le commerce des devises. La loi sur les opérations de banque décidait que toute opération portée sur les livres des établissements financiers était frappée d'un impôt de 1/4 % : mais toutes les opérations se composant de nombreuses formalités prescrites par la loi et chacune de ces formalités étant soumise à la taxe, le taux frappant l'ensemble de chaque opération s'élevait à environ 2,75 %. Le décret du 22 décembre interdisait aux particuliers et aux banquiers d'acheter des devises sans justifier de l'emploi qu'ils en compaient faire ; on espérait ainsi empêcher l'achat des devises étrangères.

Des mesures étaient prises en même temps au sujet des valeurs étrangères. Leur déclaration était obligatoire ; l'amnistie était accordée pour certaines fraudes fiscales à ceux qui déposeraient dans les caisses de l'Etat leurs valeurs étrangères ; la délation était encouragée par la promesse faite aux délateurs du quart des valeurs découvertes grâce à eux. Afin que nul ne pût négocier ses valeurs étrangères, le décret interdisait la vente des valeurs étrangères, à l'exception de quelques cas stipulés limitativement.

Ces diverses mesures se révélèrent inefficaces. L'impôt sur les opérations de banque entraîna un ralentissement considérable de l'activité bancaire, les transactions émigrant du marché de Vienne vers ceux de Prague et de Berlin ou se faisant

directement en papier-monnaie pour éviter le paiement de l'impôt, ce qui entraîna une aggravation de l'inflation. Les règlements sur les transactions en valeurs étrangères ne furent pas observés et ne firent que développer le marché clandestin et aggraver la situation du marché officiel.

Au point de vue économique et social, la situation continuait à empirer. Le Ministre des Finances ayant porté le prix de la farine de 34 à 74 couronnes, des manifestations violentes se produisirent à Vienne le 1^{er} décembre. Le prix de la vie haussait constamment ; les industriels se trouvaient obligés de hausser les salaires de leurs ouvriers d'autant plus que le gouvernement avait réduit sa propre contribution aux dépenses alimentaires. La situation de l'industrie était donc devenue difficile ; elle l'était pour une cause plus générale : l'Autriche était entrée dans la période où l'inflation cesse d'être un stimulant mais laisse apparaître les conséquences de l'appauvrissement réel voilé pendant un certain temps. Parvenue à un certain degré l'inflation devient tellement rapide que les sources de bénéfice apparent qu'elle procure se tarissent ; la monnaie nationale cessant d'être un étalon des valeurs, les dépenses s'adaptent instantanément à la dépréciation de la monnaie. C'est alors que l'absence d'amortissement antérieur, la diminution de la valeur en or du fonds de roulement risquent d'arrêter la marche de l'industrie incapable de se procurer les devises nécessaires pour ses achats à l'extérieur. C'est à cette situation que l'Autriche fut réduite dans le courant de l'année 1922.

La situation financière du gouvernement était elle-même désespérée. Nous avons exposé précédemment les emprunts qu'il obtint de l'étranger à cette époque. Les prêts ainsi consentis par l'Angleterre, la France, l'Italie et la Tchéco-Slovaquie furent en partie dépensés dans le courant de 1922 pour l'approvisionnement de l'Autriche sans avoir pu servir à tenter un relèvement des finances publiques.

Le cabinet Schober dont la situation était ébranlée depuis le mois de janvier fit place le 31 mai à un gouvernement composé des chrétiens-sociaux et des pangermanistes et présidé par Mgr Seipel, leader des chrétiens-sociaux. La crise était entrée dans la période la plus aiguë.

Le franc suisse cotait à Vienne :

le 1 ^{er} juin.....	2.151 couronnes	
3 juillet.....	3 948	—
14 —	5.748	—
31 —	8 013	—
11 —	10.243	—
25 août.....	15.993	—

L'index du coût de la vie révélait un renchérissement de :

71 o/o du 15 mai au 14 juin.

41 o/o du 15 juin au 14 juillet.

124 o/o du 15 juillet au 14 août.

Le nouveau gouvernement avait cependant pris des mesures énergiques. Le nouveau ministre des finances M. Ségur établit un plan d'assainissement ; ce projet comprenait :

1^o Un emprunt forcé qui devait frapper le capital sous toutes ses formes ; il devait comporter deux versements dont le premier était fixé au 1^{er} décembre ;

2^o La création d'une nouvelle banque d'émission, au capital de 100 millions de francs suisses, dont 60 millions versés avant le commencement des opérations ; la masse totale des billets en circulation ne devait, en aucun cas, dépasser le triple de la valeur des réserves en métaux précieux de la banque ;

3^o Un programme d'économies comportant la diminution du nombre des fonctionnaires et la réduction progressive des subsides alimentaires ; par contre une échelle mobile des salaires était prévue dans ce projet afin de faire cesser les grèves qui étaient survenues dans les services publics.

La hausse des changes ne fut pas enrayée par l'établissement de ce projet ; le gouvernement fut amené, sur l'initiative des banques elles-mêmes qui redoutaient des troubles, à créer une nouvelle centrale des devises destinée à rationner les importations les moins utiles ; cette mesure fut aussi inefficace que les précédentes.

Dans ce même mois de juillet 1922, la Commission des réparations put enfin obtenir les consentements nécessaires pour suspendre l'hypothèque générale qui grevait les biens de l'Au-

triche en vertu de l'article 197 du Traité de Saint-Germain. Cette mesure arrivait trop tard pour permettre le relèvement de l'Autriche par des crédits privés. La situation devint telle au début du mois d'août que la Centrale des Devises ne disposa pas des moyens nécessaires pour le paiement des matières premières achetées à l'étranger.

La vie économique du pays était sur le point d'être arrêtée ; des bouleversements sociaux étaient à prévoir ; les projets les plus divers étaient agités de démembrement du pays entre ses voisins ou de rattachement à l'Allemagne, à l'Italie, à la Tchéco-Slovaquie... C'est à ce moment que le gouvernement autrichien adressa, le 7 août 1922, à la Conférence de Londres un appel désespéré qui a conduit au relèvement du pays par l'intermédiaire de la Société des Nations.

DEUXIÈME PARTIE

CHAPITRE PREMIER

L'appel au secours auprès de l'Étranger. Les Accords de Genève.

§ 1. — Nouvel appel de l'Autriche aux Alliés.

Note à M. Lloyd George. — Renvoi à la S. D. N. — Création du « Comité d'Autriche ». — Rapport du Comité Financier. — Sa réponse aux questions posées.

Dans la situation désespérée où se trouvait l'Autriche au début du mois d'août 1922, le gouvernement autrichien s'adressa une fois de plus à la Conférence interalliée qui était réunie de nouveau à Londres. Le 7 août, le baron G. Franckenstein, ministre d'Autriche, présenta au premier ministre britannique, M. Lloyd George, en sa qualité de Président de la Conférence une note du gouvernement autrichien en vue d'obtenir que les Puissances alliées garantissent partiellement un emprunt autrichien de 15 millions de livres.

Dans cette note le gouvernement autrichien rappelait que la Commission des réparations avait enfin libéré, au cours des derniers jours, quelques-uns des éléments de l'actif autrichien afin de rendre possible l'émission d'un emprunt extérieur, mais que les banquiers étrangers, qui étaient encore disposés un an auparavant à accorder cet emprunt refusaient actuellement d'y

consentir s'ils n'obtenaient pas une garantie additionnelle des principales Puissances alliées.

L'expérience des deux années précédentes ayant montré que l'équilibre du budget ne pouvait être réalisé que s'il coïncidait avec la stabilisation de l'unité monétaire, l'Autriche se préoccupait d'établir sur ses propres ressources une nouvelle banque d'émission, dont le capital serait fourni par les banques autrichiennes. Le gouvernement autrichien énumérait ensuite les différentes mesures déjà prises ou envisagées pour assainir les finances qui constituaient tout l'effort dont l'Autriche était capable pour le moment. « Tout dépend donc, ajoutait-il, au cours de la période requise pour l'exécution des réformes financières d'un emprunt extérieur qui donnera à l'Autriche l'assurance qu'elle n'aura plus à recourir à l'impression des billets pour faire face aux besoins de l'Etat, sans quoi les réformes financières seraient vouées à un échec définitif. Une nouvelle dépréciation de la couronne rendra absolument impossibles les achats indispensables à l'extérieur de produits alimentaires et de charbon ; elle conduira à des troubles sociaux de nature à constituer le danger le plus grave pour la paix de l'Europe centrale et à mettre fin à l'existence de l'Autriche en tant qu'Etat indépendant. Chaque jour qui retarde l'assurance d'obtenir des crédits extérieurs, il est plus douteux que les mesures prises par l'Autriche pour assurer son salut continueront à être applicables. »

Pour cette raison, le gouvernement autrichien priait les Puissances de déclarer immédiatement si elles étaient prêtes à garantir un emprunt autrichien de 15 millions de livres et il concluait ainsi :

« Si contre toute attente, ce dernier espoir était également chimérique, le gouvernement autrichien, sachant qu'il a épuisé tous les moyens en son pouvoir — moyens qui constituent l'effort le plus considérable de son peuple — pour sauver la situation, aurait à réunir le Parlement autrichien en séance extraordinaire et à déclarer, d'accord avec lui, que ni le présent gouvernement, ni aucun autre, n'est en mesure de continuer à administrer l'Etat. Il se verrait en outre obligé, devant le peuple autrichien et l'opinion publique, de rendre les Puissances

de l'Entente responsables de l'écroulement de l'un des plus anciens centres de civilisation du cœur de l'Europe et remettre entre les mains de ces puissances les destinées futures de l'Autriche. »

Le Gouvernement britannique qui, avant la réunion de la Conférence, avait demandé que la question autrichienne fût mise à l'ordre du jour changea brusquement d'opinion de sorte que la Conférence de Londres renvoya le problème à l'examen de la Société des Nations. En conséquence, le 15 août 1922, M. Lloyd George répondit au ministre d'Autriche que les représentants des gouvernements alliés à la Conférence avaient examiné la demande de son gouvernement ; il rappelait que ces gouvernements avaient, depuis la guerre, assisté financièrement l'Autriche dans des proportions très importantes, mais que les crédits accordés n'avaient pas contribué à améliorer de façon permanente la situation financière de l'Autriche, celle-ci n'ayant fait au contraire qu'empirer. « Les représentants des gouvernements alliés, ajoutait-il, sont donc arrivés à la conclusion qu'il leur était impossible de laisser l'Autriche concevoir aucune espérance d'obtenir de ces gouvernements une nouvelle assistance au point de vue financier. Ils ont accepté, toutefois, une proposition aux termes de laquelle la situation de l'Autriche serait renvoyée à l'examen de la Société des Nations, qui ferait un rapport ; la Société serait informée, en même temps, qu'en raison de la lourde charge qui pèse déjà sur les contribuables des Puissances alliées, il n'y a pas lieu de s'attendre à ce que ces Puissances fournissent à l'Autriche une nouvelle assistance au point de vue financier, à moins que la Société ne soit en mesure de proposer un plan de restauration (comportant des garanties précises destinées à assurer que de nouveaux versements contribueront à améliorer notablement la situation et ne seront pas gaspillés comme les précédents) qui puisse engager les financiers des divers pays alliés à venir au secours de l'Autriche... »

La correspondance échangée entre M. Lloyd George et le ministre d'Autriche fut transmise, le 25 août, par le cabinet britannique au secrétaire général de la Société des Nations avec prière d'inscrire la question du relèvement de l'Autriche

à l'ordre du jour de la 22^e session du Conseil dont la première séance devait avoir lieu à Genève le 31 août.

Ainsi que l'écrivait sir Arthur Salter dans un rapport d'octobre 1922 (1), « la réponse faite par les alliés au gouvernement autrichien n'était pas de nature à soulager l'anxiété pour l'avenir immédiat. La question n'était renvoyée à la Société que pour *examen et rapport*... Il était évident que la désorganisation financière et économique et les dangers imminents de détresse et de troubles sociaux s'étaient développés au point de soulever également un grave problème politique. Il était évident qu'étant donné la situation politique, il devenait de plus en plus vain d'espérer que l'Autriche put obtenir des crédits privés sur la seule garantie de l'actif de l'Etat. On ne pouvait, en présence de l'éventualité de graves perturbations sociales ou politiques, compter sur les gages les plus sérieux, c'est-à-dire les recettes des douanes et du monopole des tabacs qui, en temps normal, auraient cependant suffi. Aucun système n'était possible sans des garanties supplémentaires fournies par le Gouvernement, et ces garanties, difficiles à obtenir en tous cas, le devenaient plus encore si l'on ne pouvait réussir à atténuer la tension politique. Le Conseil se trouva ainsi en présence d'un problème complexe, de nature politique aussi bien que financière. »

Dans ces conditions, il est probable, ainsi que le fait remarquer M. Schwarz (2), que le renvoi de la question à l'examen de la Société des Nations « n'aurait abouti à aucun résultat pratique, si Mgr Seipel n'avait su, par une habile manœuvre diplomatique, éveiller la rivalité entre deux des Etats voisins principalement intéressés au problème autrichien : l'Italie et la Tchécoslovaquie ». Pendant l'intervalle qui s'écoula entre la Conférence de Londres et la réunion du Conseil de la Société, Mgr Seipel, Chancelier d'Autriche se rendit à Prague, à Berlin et à Vérone, pour discuter la situation de son pays avec les gouvernements de Tchécoslovaquie, d'Allemagne et d'Italie. A Vérone, il offrit à M. Schanzer, ministre italien des Affaires

1. S.D.N. *Reconstruction de l'Autriche*, C. 716, M. 428.

2. *Op. cit.*, p. 115.

Etrangères une union douanière et monétaire. Cette proposition, si elle avait été acceptée, aurait conduit à un protectorat économique de l'Italie sur l'Autriche, mais le gouvernement italien, devant l'attitude énergique de la Petite Entente déclara ne pouvoir poursuivre la discussion sur cette base que si la Société des Nations ne parvenait pas à une solution. M. Benès, voyant le danger qu'aurait constitué pour la Tchécoslovaquie un tel agrandissement de la sphère d'influence de l'Italie, avait en effet insisté auprès des gouvernements français et anglais en faveur du relèvement de l'Autriche par la Société des Nations. M. Lovtchevitch observe très justement (1) que, bien que le sort de l'Autriche ne dût être réglé que le 4 octobre par les Accords de Genève, les derniers jours du mois d'août 1922 semblent les plus décisifs pour le rétablissement du crédit de l'Autriche ; à l'appui de cette opinion il indique que c'est le 25 août 1922 que le cours de la couronne autrichienne est descendu le plus bas.

Il n'est donc pas étonnant que le problème autrichien dont, suivant l'expression de Mgr Seipel, l'étude avait fait « perdre un temps précieux », ait été à Genève l'objet de « décisions rapides » au cours de la 22^e session du Conseil de la Société des Nations. Dès sa première séance, le 31 août, le Conseil chargea le Comité financier de procéder immédiatement à un nouvel examen de la question, dans les limites de sa compétence, et de présenter sans tarder un rapport. Le Conseil réservait soigneusement sa décision sur la question de savoir s'il assumerait une responsabilité quelconque dans la solution du problème, et, dans l'affirmative, à quelles conditions ; il ajourna alors toute nouvelle discussion sur ce sujet jusqu'au mercredi suivant 6 septembre, pour permettre au Comité financier d'avancer ses travaux, en même temps que pour donner à Mgr Seipel, qui désirait venir personnellement défendre la cause de l'Autriche, le temps de rejoindre à Genève la délégation autrichienne.

L'article 4 du Pacte de la Société des Nations prévoit que « tout membre de la Société qui n'est pas représenté au Conseil

1. *Op.cit.*, p. 136.

est invité à y envoyer siéger un représentant lorsqu'une question qui l'intéresse particulièrement est portée devant le Conseil » ; l'Autriche fut donc invitée à envoyer siéger aux séances du Conseil et de son Comité un représentant en qualité de membre. Le Conseil, par la suite, invita également la Tchécoslovaquie (représentée par son premier ministre, le Dr Benès) à se joindre au Conseil pour l'examen de la question autrichienne.

Au cours de la séance du Conseil du 6 septembre, Mgr Seipel, chancelier d'Autriche vint exposer l'état de détresse de son pays et la nécessité d'obtenir un emprunt garanti. « Si, dit-il, l'Autriche trouve l'appui étranger indispensable, elle sera viable plus tôt peut-être qu'on ne le pense... Pour se ressaisir, après les secousses terribles de la révolution, il ne lui faut qu'un peu de repos d'âme et des conditions économiques normales... Il faut sauver l'Autriche des entraves artificielles imposées à son trafic et à son commerce, entraves que ni la Conférence de Bruxelles, ni les décisions de Porto-Rose n'ont pas rompue. Il ne s'agit pas là de l'Autriche seulement, mais de toute l'Europe centrale... ». Mais, d'après l'avis des financiers les plus compétents, l'Autriche, malgré la suspension des hypothèques sur les gages qu'elle pourrait offrir, avait besoin « de la garantie de toutes les Puissances ou bien de plusieurs d'entre elles » pour « obtenir des crédits suffisants, destinés à :

« 1^o Arrêter la dégringolade de son système monétaire, dégringolade rendant impossible tout calcul budgétaire non seulement de l'Etat, mais aussi des particuliers et augmentant journellement le coût de la vie.

« 2^o Permettre à l'Etat son existence pendant la période de transition, jusqu'à ce que les mesures d'assainissement déjà prises et encore à prendre soient devenues efficaces.

« 3^o Lui permettre de se débarrasser d'un certain nombre de fonctionnaires et d'activer le rendement de ses entreprises au moyen des fonds nécessaires.

« 4^o Utiliser à l'avenir les ressources déjà mentionnées, en améliorant l'agriculture, en mettant sur pied l'industrie, en exploitant les forces hydrauliques et en donnant ainsi à la population la base d'un avenir certain ».

Mgr Seipel acceptait que l'emploi des crédits accordés et

l'économie nationale en général fissent l'objet d'un certain contrôle de la part des Puissances qui participeraient, par leur garantie, à l'œuvre de relèvement économique et des représentants du capital international engagé, mais c'était à condition que ce contrôle ne portât pas atteinte à la souveraineté de l'Autriche et que les crédits accordés fussent suffisants.

Mgr Seipel termina ainsi son exposé : « J'aimerais à souligner combien le problème autrichien est, dans sa phase actuelle, un problème politique. Je vous ai exposé la situation financière et je viens de faire ressortir combien il est difficile de séparer les conditions financières des considérations politiques, et combien l'influence est grande que les considérations politiques peuvent avoir sur les possibilités pratiques et sur les solutions financières. Or la considération que le problème autrichien, c'est-à-dire le problème de maintenir l'indépendance de l'Autriche, est devenu une question foncièrement politique, m'a suggéré l'idée d'un voyage qui m'a amené, il y a quelques jours, auprès de quelques-uns de nos voisins pour les consulter sur ce problème... Ce voyage avait cependant encore un autre but. Le peuple autrichien, plutôt que de périr dans son isolement, fera tout son possible pour tenter un dernier effort pour briser les chaînes qui l'oppriment et qui l'étranglent. Il appartient à la Société des Nations de veiller à ce que cela se fasse sans que la paix du monde en soit troublée, sans que les relations des peuples voisins puissent en souffrir » Dans la même séance du 6 septembre, le Conseil constitua un Comité spécial qui prit le nom de Comité d'Autriche et qui fut composé de cinq représentants du Conseil, à savoir : Lord Balfour (Empire britannique), président, M. Hanotaux (France), le marquis Impériali (Italie), le Dr Benès (Tchécoslovaquie), et Mgr Seipel (suppléé en cas d'absence, par le Dr Grünberger, ministre des Affaires Étrangères d'Autriche). Le Conseil mettait à la disposition de ce Comité l'ensemble des organisations techniques de la Société y compris les experts économiques, financiers et juridiques.

Avec l'aide de ces organisations techniques le Conseil d'Autriche élaborà, du 6 septembre au 4 octobre 1922, le projet de relèvement qui fut finalement incorporé dans les Protocoles. Il commença par tracer un programme général des questions à

résoudre, répartissant ces questions entre les Comités financier, économique et juridique. Le Comité d'Autriche se réserva les aspects essentiellement politiques du problème et assumait la direction générale des travaux en procédant à l'examen des rapports provisoires communiqués par les différents comités au cours de leurs enquêtes.

Le Comité économique s'est borné à présenter certaines suggestions préliminaires (1) :

1° Il a conseillé la conclusion de conventions et d'accords bilatéraux entre l'Autriche et chacun des autres Etats successeurs ;

2° Il a attiré l'attention sur la nécessité de réformes en ce qui concerne les conditions du régime économique intérieur et du commerce extérieur de l'Autriche.

Le Comité juridique, composé en partie de spécialistes attachés aux diverses délégations, et en partie de fonctionnaires permanents de la Société fut consulté sur les questions juridiques soulevées au cours des travaux.

Le rapport adressé par le Comité financier (2) en réponse aux questions qui lui ont été posées par le Comité d'Autriche du Conseil a servi de base à l'ensemble du programme de reconstruction :

Les deux premières questions posées étaient relatives aux « mesures nécessaires et pratiques permettant d'assurer l'équilibre budgétaire », au « délai dans lequel ces mesures pourraient produire les résultats cherchés » et au « montant du déficit » envisagé « comme inévitable pendant la période de transition ».

Le Comité a estimé que, si le gouvernement avait la volonté et l'autorité nécessaires dans l'application des réformes proposées, il serait possible d'obtenir l'équilibre budgétaire en deux années. Les économies les plus importantes devraient être réa-

1. Le sous-comité nommé par le Comité économique, pour l'étude de la question autrichienne, était composé de MM. Serruys, Dvoracek, Guarneri, Heer et sir Hubert Llewellyn Smith.

2. Le comité financier était composé de : M. Janssen, président, M. Arai, M. Avenol, sir Basil Blackett (remplacé ultérieurement par M. Foss), Dr Prospisil, sir Henry Strakosch et, en plus de MM. Maggiorino Ferraris et Sarasin choisis par le Comité spécialement à cet effet.

lisées grâce à la réforme des entreprises industrielles de l'Etat et à la réduction du nombre des fonctionnaires.

Les entreprises industrielles de l'Etat devaient être soit entièrement supprimées, si elles étaient inutiles, soit gérées par l'Etat suivant des principes commerciaux ou remises à des concessionnaires privés. La suppression du déficit résultant de ce chapitre permettrait de réaliser annuellement des économies pouvant s'élever à 170 millions de couronnes-or. Les chemins de fer seuls accusaient un déficit de 124 millions, pour la raison surtout que les salaires suivaient les variations de l'indice du prix de la vie, tandis que les tarifs ne représentaient qu'un cinquième du chiffre qu'ils devraient atteindre, s'ils étaient calculés d'après ce même indice. Ce déficit devrait disparaître avant deux ans, et, étant donné l'importance du trafic de transit, faire place à des profits. Quant aux fonctionnaires, le Comité fit remarquer que Vienne, qui n'était plus que la capitale d'un pays de 6 millions d'habitants, comptait plus d'employés de l'Etat qu'à l'époque où elle était la capitale d'un empire de plus de 50 millions d'âmes ; dans un délai de deux ans, les dépenses assumées annuellement par l'Etat de ce chef pourraient être réduites de 130 millions de couronnes-or.

Pendant la période transitoire de deux années, il y avait lieu de prévoir un déficit total de 520 millions de couronnes-or, ou de 650 millions de couronnes or, si l'on y faisait entrer les sommes nécessaires au remboursement des avances consenties par les gouvernements étrangers en 1922 et non comprises dans le moratorium prévu pour les crédits accordés au cours des années précédentes. Ce déficit devait être couvert à l'aide de crédits afin de permettre la réalisation des réformes. L'adoption des mesures indiquées, ainsi que l'augmentation des impôts permettraient d'établir ensuite un « budget normal » en équilibre de 237 millions de couronnes-or ; ce chiffre, ne correspondant qu'à 40 couronnes-or par tête d'habitant, pourrait par la suite être augmenté.

Par la troisième question, le Comité était prié d'indiquer quelles *garanties* l'Autriche pouvait offrir pour des crédits privés et quelle était la valeur approximative de ces gages.

Le Comité répondit qu'en dehors du monopole des forêts et

du sel (proposé en garantie de la nouvelle Banque d'émission), les recettes des douanes et du monopole des tabacs seraient disponibles pour garantir un emprunt ; l'impôt foncier pourrait, le cas échéant, servir au même objet. Les douanes et le monopole des tabacs seuls devaient, les réformes administratives nécessaires une fois opérées, fournir un rendement annuel de 80 millions de couronnes-or, chiffre supérieur à la somme (70 millions) prévue pour le service des intérêts et l'amortissement même de l'emprunt maximum de 650 millions de couronnes-or. De l'avis unanime du Comité, les gages suffisaient donc amplement à garantir les crédits requis pour la période de transition, sous cette réserve essentielle que les réformes recommandées fussent opérées et que l'ordre tant extérieur qu'intérieur fût assuré.

En réponse à la quatrième question qui lui fut posée, le Comité financier a formulé son opinion sur le projet d'une *banque d'émission* autrichienne.

Le Comité a estimé la création de cette banque indispensable à la reconstitution de l'Autriche ; un capital de 30 millions de francs or serait suffisant ; ce capital devrait être fourni par des souscriptions privées ; s'il était nécessaire d'utiliser les fonds publics, la part de l'Etat serait le plus tôt possible rétrocédée à des particuliers. La disposition d'après laquelle la nomination des directeurs et des directeurs-adjoints élus en assemblée générale exigeait la confirmation du gouvernement fédéral devait disparaître.

La cinquième question posée était relative aux *moyens de couvrir le déficit pendant la période de transition*.

Le Comité financier a estimé le déficit total, au cours des deux premières années, à 650 millions de couronnes-or. Il s'agissait là d'un déficit budgétaire qui, tout d'abord, devait être couvert en monnaie autrichienne et non en monnaie étrangère. On pouvait donc espérer que lorsque le crédit intérieur de l'Autriche serait rétabli, une partie considérable du déficit pourrait être couverte au moyen d'emprunts intérieurs. Mais le crédit de l'Autriche étant inexistant à l'époque, le recours aux emprunts, aussi bien intérieurs qu'extérieurs, lui

était donc interdit, tant que les conditions financières suivantes n'auraient pas été remplies :

1^o Le gouvernement autrichien devait immédiatement prendre toutes les mesures en son pouvoir pour empêcher une augmentation du déficit.

2^o Un système de contrôle devait être créé et mis en vigueur, avec la coopération pleine et entière du gouvernement autrichien.

3^o Les recettes des douanes et du monopole des tabacs devaient être constituées en gage des emprunts.

La restauration du crédit autrichien dépendait, en outre, de l'adoption de diverses autres mesures déjà discutées par le Comité d'Autriche de Conseil. Par exemple : la garantie de l'intégrité territoriale et économique de l'Autriche, l'amélioration des relations économiques internationales de l'Autriche et celle de son régime économique intérieur, la création de la banque d'émission projetée et la cessation de toute nouvelle émission de papier-monnaie. Mais il serait vain d'espérer que ces réformes puissent entrer utilement en vigueur, si, dès le commencement de leur application, le gouvernement et le peuple autrichien ne pouvaient envisager avec quelque certitude le rétablissement de l'équilibre économique et financier. En outre, il fallait parer immédiatement au déficit et à moins de base extérieure nécessaire pour se procurer par des emprunts les moyens de trésorerie destinés à couvrir le déficit, les gages indispensables ne seraient pas reconstitués avant plusieurs mois.

Le Comité financier était donc obligé de conclure qu'aucun programme de reconstitution de l'Autriche ne pouvait être couronné de succès à moins que certaines puissances ne se déclarassent prêtes à garantir les emprunts nécessaires pour couvrir le déficit prévu. Les garanties devaient correspondre au déficit global maximum, car il serait à la fois difficile et dangereux de se lancer dans un programme général de réformes sans avoir l'assurance, dès le début, d'avoir les moyens suffisants.

Passant ensuite à l'esquisse des mesures pratiques, destinées

à faire face au déficit, le Comité financier subdivisait l'époque de transition en quatre périodes :

Première période : Depuis la promesse de garanties jusqu'au commencement du contrôle.

Pendant cette période, le gouvernement prendrait toutes les mesures possibles pour réduire le déficit, mais aucun changement dans la situation ne pourrait être obtenu.

Deuxième période : Depuis le commencement du contrôle jusqu'à la ratification des garanties par les Parlements respectifs, soit le 31 décembre 1922.

Une somme de 120 à 160 millions de couronnes-or serait nécessaire pour couvrir le déficit au cours de cette période. Dans la mesure où cette somme ne serait pas couverte par les réserves de l'Etat, il serait possible de se procurer le complément au moyen de bons du Trésor à trois ou six mois (libellés en couronne-or ou en une monnaie étrangère) émis en Autriche par le gouvernement et achetés par les banques autrichiennes ; ces bons pourraient être gagés sur le reliquat des crédits français, italien et tchèque.

Troisième période : Depuis la ratification des garanties jusqu'à l'émission d'un emprunt à long terme.

Il deviendrait possible d'émettre des bons du Trésor en or ou en monnaie étrangère, remboursables sur le produit de l'emprunt projeté.

Quatrième période : Depuis l'émission de l'emprunt jusqu'à la fin de la période de transition, 31 décembre 1924.

Les garanties des Puissances pourraient être accordées sous l'une des trois formes suivantes :

a) Chacune des Puissances garantes pourrait assumer une responsabilité conjointe et solidaire pour les emprunts autrichiens à émettre jusqu'à la concurrence d'un maximum de 650 millions de couronnes-or.

b) Chaque gouvernement pourrait garantir un emprunt à émettre par l'Autriche ayant pour gages les avoirs autrichiens hypothéqués, plus sa propre garantie, jusqu'à concurrence d'un maximum donné qui constituerait une portion déterminée du montant total nécessaire.

c) Les Puissances garantes pourraient convenir de garantir

une proportion déterminée d'un seul emprunt autrichien qui serait émis en une ou plusieurs tranches, selon les besoins. Le Comité financier donnait ses préférences à cette dernière solution.

Par les sixième et septième questions, le Comité financier était prié de donner son avis sur le *contrôle* à établir en Autriche.

Le contrôle, d'après le Comité financier, devait avoir pour but d'assister le gouvernement autrichien et de collaborer avec lui dans l'exécution du programme de réformes. Ce programme, préalablement adopté par le gouvernement autrichien, sanctionné par le Conseil de la Société des Nations et voté par le Parlement autrichien, serait « la charte du Contrôle, la source de son autorité. Le contrôle devrait en requérir l'exécution mais il serait sans pouvoir pour exiger des mesures qui dépasseraient les limites de ce programme ou seraient en contradiction avec lui ».

Afin que le contrôle fût mis en état de remplir sa mission, il aurait le droit de fixer les états, situations ou rapports périodiques qui devraient lui être produits, de demander tous renseignements utiles à toutes administrations, de procéder à toutes vérifications opportunes. La banque d'émission, caissier de l'Etat, devrait centraliser toutes les opérations comptables de recettes et de dépenses et remettre au contrôle des états périodiques. Aucune opération d'emprunt de quelque nature qu'elle fût ne pourrait être effectuée sans l'autorisation préalable du Conseil. Les produits des recettes affectées en gages aux différents emprunts et les produits de tous les emprunts devraient être centralisés à la banque d'émission. Aucun retrait de fonds au débit de ces comptes ne pourrait être opéré sans l'autorisation préalable du contrôle.

Vis-à-vis du gouvernement autrichien, muni par le Parlement des pleins pouvoirs pour l'application du programme de réformes, le Contrôle serait chargé d'en requérir l'exécution. Il en résultait :

1° Que la nomination et la révocation des agents de contrôle devaient être réservées au Conseil de la Société des Nations, sous l'autorité duquel devait être poursuivie l'exécution de ce programme ;

2° Que des rapports périodiques devaient être adressés au Conseil sur les progrès des réformes. Si des insuffisances ou des abus étaient constatés dans l'exécution de ce programme, le Conseil aurait l'autorité pour en juger, mais, afin que la responsabilité des agents du contrôle demeurât entière, on définirait d'une façon précise les cas d'appel et les intéressés auxquels ce droit d'appel serait accordé.

Parmi les intéressés figureraient les gouvernements garants. Leurs représentants, réunis en Comité, auraient le droit de suivre l'exécution du programme et de recevoir les renseignements nécessaires pour les éclairer. Ce Comité aurait des réunions périodiques, de préférence au siège de la Société des Nations. Dans une conférence avec les agents du contrôle, ce Comité serait à même de leur demander tous renseignements et explications, mais il serait sans pouvoir pour leur donner des instructions. Au cas où un conflit naîtrait à propos d'abus graves, le Conseil serait appelé à en arbitrer. La mission de contrôle devrait être confiée à un agent unique, en vue de réduire au minimum les frais de contrôle et d'assurer une unité de vue indispensable. Les frais de contrôle seraient arrêtés par une décision du Conseil de la Société des Nations et mis à la charge du budget autrichien. Le contrôle prendrait fin par décision du Conseil de la Société des Nations, quand celui-ci aurait constaté que la stabilité financière de l'Autriche était assurée par l'exécution des réformes, sans préjudice du contrôle spécial des gages affectés au service de l'emprunt.

Le Comité financier, en présentant son rapport, fit ressortir qu'il s'était nécessairement borné au domaine des considérations financières, mais qu'il reconnaissait qu'en dehors de ces considérations il restait à étudier le problème fondamental de la situation économique de l'Autriche. « Celle-ci, écrivait-il, même si elle parvient, pendant un certain temps, à établir une situation financière saine ne pourra la maintenir telle et pourvoir aux besoins de sa population actuelle qu'en augmentant et en adaptant sa production, de manière à équilibrer aussi sa balance commerciale (en tenant compte, bien entendu, de ses exportations invisibles, qui sont considérables). Cette

balance est actuellement très défavorable ; ce résultat tient particulièrement à l'inflation et au déséquilibre monétaire, mais il n'est certainement pas uniquement provoqué par ces phénomènes. Il est donc de la plus grande importance d'adopter toutes les mesures qu'il est possible de prendre : amélioration des relations économiques internationales, établissement de conditions destinées à renforcer la situation de Vienne comme entrepôt, à augmenter les opérations financières et les affaires de transit ; adoption de mesures propres à attirer les capitaux privés pour le développement des ressources productives du pays... Si une politique financière appropriée est adoptée et poursuivie, la situation économique de l'Autriche s'équilibrera par augmentation de la production et affectation d'une grande partie de la population à des travaux économiques, ou bien la fatalité économique obligera la population à émigrer ou la réduira à la misère. »

Le rapport concluait par un sérieux avertissement : « L'Autriche a vécu en grande partie depuis trois ans sur des emprunts publics et privés qui sont devenus, volontairement ou involontairement, des dons ; elle a vécu de la charité privée et des pertes éprouvées sur la couronne par des spéculateurs étrangers. De telles ressources ne peuvent en aucun cas continuer à être prévues et à être employées de la sorte. L'Autriche a consommé beaucoup plus qu'elle n'a produit. Les sommes importantes qui lui ont été avancées et qui auraient dû être affectées au rétablissement de ses finances et à sa reconstitution économique ont servi à faire face aux besoins de la consommation courante. Toutes les avances nouvelles devront être utilisées pour procéder à des réformes ; dans très peu de temps, l'Autriche ne devra plus consommer que ce qu'elle sera en mesure de produire. La période de réformes elle-même, si de nouveaux crédits sont obtenus, sera nécessairement très pénible ; plus on attendra pour la commencer, plus elle sera dure. En mettant les choses au mieux, les conditions d'existence seront plus dures en Autriche l'année prochaine, lorsqu'elle rétablira péniblement sa situation, que l'année dernière, époque où elle consacrait les emprunts destinés à cette restauration, à la consommation courante sans

procéder à des réformes. Il ne s'agit pas de choisir entre la continuation des conditions d'existence de l'année dernière et leur amélioration ; il faut choisir entre une période de difficultés peut-être plus grandes que toutes celles qui ont été éprouvées depuis 1919, mais préparant pour l'avenir une réelle amélioration (c'est là l'hypothèse la plus favorable) ou l'effondrement dans une misère et dans une détresse chaotiques, sans équivalent dans le monde moderne, sauf en Russie. Il n'y a aucun espoir pour l'Autriche, à moins qu'elle ne soit prête à admettre et à soutenir une autorité dont le devoir sera d'imposer des réformes entraînant une situation plus dure que la situation actuelle, car c'est uniquement ainsi que l'Autriche évitera un sort encore plus terrible. »

De son côté, le Comité d'Autriche élaborait lui-même directement le texte d'une déclaration politique destinée à donner confiance dans l'intégrité politique et économique et dans l'indépendance de l'Autriche.

Le jour de la séance de clôture de l'Assemblée de la Société des Nations, le 30 septembre 1922, le projet de restauration de l'Autriche n'était pas encore définitivement établi ; néanmoins les travaux étaient assez avancés pour que le rapporteur, lord Balfour, ait pu exposer devant l'Assemblée les grandes lignes de ce projet.

§ 2. — Adoption du plan de relèvement le 4 octobre 1922.

Analyse des différents protocoles. Plan proposé pour l'étude de la restauration autrichienne.

L'élaboration des accords fut terminée quelques jours plus tard ; le 4 octobre 1922, au cours de la 7^e séance (privée) de la session, le Conseil de la Société des Nations put approuver le projet qui lui était présenté par le Comité d'Autriche (Protocoles nos I, II avec Annexes et III). Dans la résolution adoptée par le Conseil (1) il y a lieu de remarquer : 1^o que le Commissaire général, mentionné aux protocoles nos II et III, ne

devrait pas appartenir à l'une des quatre principales Puissances participant à l'emprunt, ni à l'un des pays voisins de l'Autriche ; 2^o que la présidence du Comité de contrôle des Puissances garantes appartiendrait au membre italien du Comité et la vice-présidence au membre tchécoslovaque.

Le même jour, l'après-midi, eut lieu la huitième et dernière séance (publique) de la session du Conseil. Dans cette séance, les principales Puissances représentées au Conseil se félicitèrent de l'œuvre accomplie. Parmi les déclarations des orateurs nous citerons celles de M. Hanotaux : «...Malgré les charges immenses dont la France reste accablée, elle n'entend se dérober à aucun de ses devoirs de solidarité européenne... La France désire contribuer à maintenir au centre de l'Europe la tranquillité et la paix ; car tel est son but principal, ici et partout. Chaque fois qu'un danger quelconque peut menacer la paix, elle s'emploie à le conjurer. La Société des Nations est l'organisme spécialement consacré par ses fondateurs à la réalisation de cette volonté unanime et le gouvernement de la République, qui a vu en elle, dès l'abord, un des couronnements de la victoire du droit, l'accompagne de toute sa confiance et de sa sincère collaboration dans les œuvres qu'elle entreprend pour réaliser sa mission. Il se félicite en particulier de l'esprit de conciliation et d'harmonie qui a présidé à la difficile entreprise qui aboutit aujourd'hui. Parmi les tâches accomplies par la Société des Nations, celle-ci est la plus intéressante peut-être, celle qui repose sur les sentiments humains les plus profonds et celle qui aura la plus large portée historique. »

Mgr. Seipel attribua le succès obtenu à la ténacité avec laquelle tous les représentants de la Société des Nations avaient travaillé à la solution de la question. A la réalisation de cette œuvre, déclara-t-il « nous devons sans doute, nous, Autrichiens, contribuer aussi pour la plus grande part. Soyez sûrs que nous sommes résolus à agir... L'Autriche finira par faire tous les sacrifices dont elle reconnaît du reste la nécessité. Car même s'il arrivait qu'un gouvernement n'eut pas le courage d'exécuter intégralement toutes les obligations que nous avons assumées ici, le Parlement serait plus fort que lui et instituerait au

besoin un autre, un meilleur gouvernement, car il ne saurait accepter la responsabilité de repousser le salut offert à l'Autriche par la Société des Nations ».

Le plan de relèvement de l'Autriche adopté le 4 octobre 1922 comprend les Protocoles I, II (avec annexes et note interprétative) et III. Ces protocoles furent signés simultanément par les représentants des gouvernements de Grande-Bretagne, de France, d'Italie, de Tchéco-Slovaquie et d'Autriche, sauf le Protocole III qui contient les obligations de l'Autriche et n'est signé que par Mgr Seipel, chancelier de cet Etat. Nous reproduisons d'autre part (1) ces documents ; nous n'en donnerons donc ici qu'un résumé. Le Protocole n° 1, ouvert à la signature de tous les Etats qui voudraient y adhérer, contient une déclaration solennelle aux termes de laquelle les gouvernements anglais, français, italien et tchécoslovaque s'engagent à respecter « l'indépendance politique, l'intégrité territoriale et la souveraineté de l'Autriche », à ne chercher « aucun avantage spécial ou exclusif d'ordre économique ou financier » de nature à compromettre cette indépendance, enfin, le cas échéant, à s'adresser au Conseil de la société et à se conformer à ses décisions. L'Autriche de son côté contracte, dans ce protocole, les mêmes obligations.

Cette clause de désintéressement, qui ne figurait pas dans les plans de restauration antérieurs, n'était pas indispensable étant donnée l'existence de l'article 10 du Pacte de la Société des Nations (garantissant l'intégrité territoriale et l'indépendance politique de tous les membres de la société) et de l'article 88 du Traité de Saint-Germain (déclarant inaliénable l'indépendance de l'Autriche, si ce n'est du consentement du Conseil de la Société des Nations). Les auteurs du projet, et particulièrement la France et la Tchécoslovaquie, ont estimé néanmoins que cette déclaration contribuerait à rétablir le crédit de l'Autriche.

Le Protocole n° II et ses annexes stipulent les conditions de garantie d'un emprunt international en faveur de l'Autriche, les obligations des puissances garantes, ainsi que les pouvoirs

et le mandat du comité composé des représentants de ces puissances.

Pour faire face au déficit de l'Etat jusqu'à la réalisation du programme de réformes prévu par le Protocole n° III, le gouvernement autrichien pourra émettre un emprunt produisant au maximum 650 millions de couronnes-or (Art. 1^{er}). Le montant de l'emprunt a été porté de 520 à 650 millions pour tenir compte des avances faites par certains gouvernements et ayant droit au remboursement lors de l'émission de cet emprunt (Annexes au Protocole n° II. Préambule I).

Le service des intérêts et de l'amortissement est assuré par les revenus affectés en garantie de cet emprunt par le Protocole n° III (Art. 3). Le produit de l'emprunt ne peut être employé que sous l'autorité du commissaire général désigné par le Conseil de la Société des Nations et conformément aux dispositions du Protocole n° III (Art. 4).

Les gouvernements britannique, français, italien, tchécoslovaque, sans préjudice des autres gouvernements qui accéderaient à la Convention, s'engagent à demander à leurs Parlements respectifs l'autorisation de garantir une fraction de cet emprunt (Art. 5).

Les puissances garantes sont représentées par un Comité de contrôle chargé d'approuver les modes d'application de la garantie, les conditions de l'emprunt, le chiffre de l'annuité nécessaire au service des intérêts et de l'amortissement (Art. 6 et 7). Le Comité de contrôle a le droit d'exiger la production de comptes périodiques (Art. 10), de requérir l'affectation d'autres revenus si le rendement des revenus affectés au service de l'annuité devient insuffisant et risque de mettre en action la garantie des gouvernements (Art. 11). Il se réunit périodiquement ; il ne peut communiquer qu'avec le Commissaire général (Art. 12).

L'article 5 du Protocole n° II fixe au maximum de 84 % la garantie des quatre puissances qui étaient seules garantes le 4 octobre 1922. Après négociations entre elles, il a été convenu (Note interprétative) :

« Que chacun des quatre gouvernements s'engage à garantir

chacun 20 % de l'annuité correspondant au capital emprunté pour faire face au déficit de 520 millions.

« Que la répartition de la garantie sur l'excédent de l'annuité correspondant à la différence de 130 millions entre le total de 650 et cette somme de 520 millions sera réglée conformément à l'annexe B. »

D'après cette annexe, la garantie des annuités correspondant à la somme de 130 millions nécessaire pour le remboursement des avances faites par certains gouvernements est répartie par tiers entre les trois gouvernements britannique, français et tchéco-slovaque. La somme nécessaire au remboursement du crédit tchéco-slovaque s'élevant à environ 80 millions de couronnes-or, le gouvernement tchéco-slovaque s'engage à limiter à 60 millions de couronnes-or le montant du remboursement auquel il aura droit sur le produit de l'emprunt. Il acceptera en paiement de cette part de 60 millions des titres de l'emprunt émis en sus du montant des souscriptions effectives. Les gouvernements britannique et français acceptent un barème de remboursement progressif faisant porter sur les dernières tranches d'emprunt la plus grande partie du remboursement. L'Italie aura droit au remboursement sur le produit de l'emprunt, conformément à un barème identique à celui adopté pour la créance anglaise, de la part de son avance qui n'aura pas été recouvrée après avoir été employée aux termes de l'annexe A. En cas de mise en action de la garantie, l'Italie, en ce qui concerne la garantie de 130 millions, supportera seulement la charge afférente à la part de l'annuité de l'emprunt correspondant au montant des remboursements auxquels elle a droit. Dans la mesure où l'Italie sera amenée à assumer ainsi une partie de la garantie des 130 millions, la part de garantie de la France, de la Tchéco-Slovaquie et de la Grande-Bretagne sera diminuée d'autant (Annexe B).

Cette réglementation spéciale de la garantie des 130 millions d'emprunt correspondant au remboursement des avances déjà faites a été introduite afin d'éviter que les avances pouvant résulter de cette garantie ne puissent retomber sur des Etats non intéressés à ce remboursement (Annexes au Protocole n° II, préambule 2).

Pour permettre à l'Autriche de se procurer des ressources en émettant des bons à court terme pendant la période antérieure au vote des garanties de l'emprunt par les divers Parlements, les gouvernements français, italien et tchéco-slovaque affectent en garantie à ces bons le reliquat des avances promises par eux à l'Autriche en 1922, avances dont le montant était fixé : France : 55 millions de francs ; Italie : 70 millions de livres ; Tchéco-slovaquie : 500 millions de couronnes-tchéco-slovaques. Aussitôt que les autorisations de garanties votées par les divers Parlements auront atteint un total d'au moins 80 %, les reliquats d'avances ainsi utilisés en garantie seront libérés et remboursés aux gouvernements intéressés (Annexe A).

Le Protocole n° III indique séparément les obligations de l'Autriche et les fonctions du commissaire général qui doit collaborer, avec le gouvernement autrichien, à l'établissement et à l'application du programme de réformes.

Le gouvernement autrichien établira, dans le délai d'un mois, en collaboration soit avec le Commissaire général, soit avec une délégation provisoire du Conseil de la Société des nations un programme de réformes, à réaliser par étapes, destiné à permettre à l'Autriche de rétablir un équilibre permanent de son budget dans un délai de deux ans ; il présentera immédiatement au Parlement autrichien un projet de loi qui, pendant deux ans, donnera à tout gouvernement aux affaires des pleins pouvoirs pour prendre, sans avoir recours à une sanction nouvelle du Parlement, toutes les mesures nécessaires à la réalisation de ce programme de réformes.

Le Commissaire général, nommé par le Conseil de la Société des nations, responsable devant ce Conseil, aura pour mission de requérir l'exécution du programme de réformes et de veiller à son exécution ; il devra résider à Vienne et adresser un rapport mensuel au Conseil. Le gouvernement autrichien ne pourra disposer des fonds provenant des emprunts qu'avec l'autorisation du Commissaire général ; les fonctions de celui-ci prendront fin par décision du Conseil de la Société des nations quand il aura été constaté que la stabilité financière de l'Autriche aura été assurée, sans préjudice du contrôle spécial des gages affectés au service de l'emprunt.

Le gouvernement autrichien affectera comme gages à l'emprunt garanti les recettes brutes des douanes et du monopole des tabacs et éventuellement d'autres gages d'accord avec le Commissaire général. Le produit des revenus bruts affectés en gage à l'emprunt sera versé à un compte spécial dont le Commissaire général aura seul la disposition.

Le gouvernement autrichien abandonnera tout droit d'émission de papier-monnaie et ne négociera d'emprunt que conformément au programme et avec l'autorisation du Commissaire général ; tous autres emprunts devraient être en outre soumis à l'approbation du Comité de contrôle. Le gouvernement autrichien demandera au Parlement les modifications jugées nécessaires, en conformité avec le rapport du Comité financier, aux statuts de la Banque d'émission et, le cas échéant, à la loi du 24 juillet 1922 ; il prendra toutes les décisions nécessaires à la réalisation du programme d'assainissement, y compris les réformes administratives et les transformations indispensables dans la législation.

Dans les Accords signés à Genève, c'est le contrôle effectif de la gestion gouvernementale en Autriche qui constitue, à notre avis, la partie essentielle. En effet ce contrôle a non seulement rendu possible l'octroi à l'Autriche des crédits extérieurs indispensables à son relèvement, en donnant aux prêteurs la garantie que leurs fonds ne seraient pas dépensés en pure perte, mais il a assuré en même temps la continuité nécessaire de l'effort intérieur du pays, en procurant au gouvernement autrichien ce qui lui avait manqué jusque là, la permanence dans ses desseins et une indépendance suffisante vis-à-vis des partis politiques.

Nous devons maintenant exposer les différentes phases qui se sont produites dans la mise en œuvre du plan de relèvement financier de l'Autriche, jusqu'au jour où, en juin 1926, le contrôle de ce pays a pris fin, avec un certain retard sur les premières prévisions, le Conseil de la Société des nations ayant enfin estimé que la stabilité financière de l'Autriche était assurée.

Nous diviserons ce laps de temps en quatre périodes :

1^o La période pendant laquelle a été organisée l'œuvre de res-

tauration ; cette période qui commence en octobre 1922 peut être considérée comme terminée lorsque, le commissaire général ayant pris possession de ses fonctions depuis le 16 décembre, les affaires de l'ancienne banque austro-hongroise ont été transférées à la nouvelle banque d'émission, c'est-à-dire le 2 janvier 1923 ;

2° La période au cours de laquelle les emprunts extérieurs ont été négociés et conclus (du 2 janvier au 15 août 1923 environ) ;

3° La période qui s'est écoulée entre la conclusion des emprunts extérieurs et les accords complémentaires de Genève de septembre 1924 ;

4° La période qui a suivi ces accords jusqu'à la fin du contrôle en juin 1926.

Nous n'avons adopté cette division (qui diffère d'ailleurs des étapes variées prévues dans divers documents de la Société des Nations) que parce qu'elle nous a paru faciliter l'exposé des faits en permettant de suivre d'une façon relative l'ordre chronologique des événements tout en groupant dans chaque période les faits qui relèvent d'un même problème ; cette division, comme toute autre, n'en reste pas moins arbitraire et nous ne prétendons pas pouvoir la réaliser rigoureusement.

CHAPITRE II

La période d'organisation de la restauration autrichienne. Octobre 1922-2 janvier 1923.

Aussitôt après la signature des Protocoles de Genève, le 4 octobre, le Comité d'Autriche chargea les membres du Comité financier, alors présents à Genève, de se rendre à Vienne avant la nomination du Commissaire général et de prêter leur collaboration au gouvernement autrichien pour l'exécution du programme adopté. La constitution éventuelle d'une délégation provisoire de la Société des Nations avait d'ailleurs été prévue expressément par le Protocole n° III. La Délégation arriva à Vienne le 17 octobre et commença ses travaux le 18 octobre (1).

Les premières mesures à prendre en vertu des Protocoles et du rapport du Comité financier qui leur était annexé consistaient à :

Établir dans le délai d'un mois le programme des réformes à réaliser par étapes ;

Faire voter une loi donnant de pleins pouvoirs au gouvernement ;

Ouvrir une nouvelle banque d'émission ;

Réduire le déficit dans la mesure du possible ;

Procurer au gouvernement les ressources nécessaires jusqu'à ce que le produit de l'emprunt extérieur fût disponible ;

Avant d'exposer comment ces mesures ont été exécutées, nous devons dire quelle a été la répercussion immédiate des

1. La Délégation provisoire comprenait : MM. Janssen, président, Avenol, le sénateur Maggiorino Ferraris, Niemeyer, Pospisil, Sarrasin et sir Henry Strakosch.

Protocoles de Genève sur la situation monétaire de l'Autriche et quel a été l'accueil que leur a réservé l'opinion autrichienne.

Les variations du change autrichien à cette époque montrent combien grande est l'influence des facteurs psychologiques sur les cours des changes. Dès que l'espoir de voir aboutir l'intervention de la Société des nations se fut précisé, la baisse de la couronne s'arrêta. Le dollar qui le 25 août avait atteint le cours de 83.600 couronnes (16.940 fois la parité d'avant guerre) baissa légèrement. Pendant tout le mois de septembre, il oscilla autour de 74.500.

Le cours de la couronne continua, malgré de faibles mouvements en sens inverse, à s'améliorer lentement dans le courant de l'automne de 1922, de sorte que le dollar ne valait plus que 70.500 couronnes le 15 décembre ; nous verrons que si la hausse de la couronne ne fut pas plus accentuée c'est qu'elle avait été arrêtée au moyen de nouvelles émissions de papier-monnaie ; ce qui montre bien l'influence prédominante de la confiance sur les cours du change c'est que la circulation fiduciaire continuait à augmenter à cette époque et que la situation économique et financière était très mauvaise.

La confiance dans l'efficacité de l'œuvre entreprise par la Société des nations a eu d'autre part un effet déterminant sur les résolutions prises par le Parlement autrichien.

Les accords conclus à Genève ne devaient être définitifs qu'après la ratification par le Parlement. Le premier accueil fait à ces accords par les partis social démocrate et pangermaniste avait été nettement hostile de la part du premier, très réservé de la part du second.

« Le parti social-démocrate, écrit M. Schwarz (1), fit une opposition acharnée aux accords de Genève pour ces trois raisons principales : à son avis, les partis bourgeois ne voulaient assainir les finances de l'État à l'aide du capital étranger que pour se soustraire à de nouveaux sacrifices sous formes d'un emprunt intérieur. En outre, il ne crut pas réalisable un plan d'assainissement qui n'avait trait qu'au problème financier de l'Autriche sans tenir compte de sa situation économique. En

1. *Op. cit.*, p. 117.

dernier lieu, il jugea dangereuse la clause qui conférait des pleins pouvoirs illimités au gouvernement pour la mise en œuvre du plan de réformes. De cette façon, l'opposition n'aurait pu exercer aucune influence dans un domaine d'importance capitale pour la reconstruction du pays. » De son côté, le parti pangermaniste voyait, par l'effet même des réformes envisagées, reculer l'époque où le rattachement à l'Allemagne pourrait se réaliser.

Mais la baisse de la couronne avait fait supporter à de nombreuses classes de la société de trop grandes souffrances pour qu'il fût possible de résister au mouvement de confiance qu'inspirait la collaboration, tant attendue et enfin certaine, de la Société des nations ; personne n'osait prendre la responsabilité d'un refus qui eût provoqué la chute définitive de la couronne.

Le parti pangermaniste soutint donc sans défaillance le parti chrétien social dans la mise en œuvre du plan d'assainissement. Quant au parti social-démocrate, il vota la loi des pleins pouvoirs après lui avoir fait apporter l'amendement que nous exposerons plus loin ; après quoi, il resta dans une opposition « toute de façade et absolument stérile » suivant l'expression de M. Bousquet.

Les difficultés rencontrées par le gouvernement autrichien expliquent pourquoi la Délégation provisoire crut de son devoir de s'abstenir de se mêler aux discussions de politique intérieure et se borna à vérifier si les mesures prises étaient conformes au plan adopté à Genève. Elle adressa, le 15 décembre 1922, jour de l'expiration de ses pouvoirs, un rapport au Conseil de la Société des Nations ; elle fut remplacée à cette date par le Commissaire général dont elle avait provisoirement assumé les fonctions. Le Commissaire général choisi par le Conseil de la Société des Nations était M. Zimmerman, bourgmestre de Rotterdam ; celui-ci, conformément au Protocole n° III, a adressé tous les mois au Conseil un rapport sur le progrès des réformes dont nous allons maintenant commencer l'exposé depuis l'arrivée à Vienne de la Délégation provisoire.

I. — Programme de réformes.

(Loi de Reconstruction « Wiederaufbaugesetz »).

Le programme de réformes et d'assainissement devait d'après le Protocole n° III être établi dans le délai d'un mois et était destiné à réaliser par étapes, conformément au rapport du Comité financier, l'équilibre permanent du budget de l'Autriche.

Etant donnés les retards inévitables dans la réalisation des diverses mesures prévues dans le plan de relèvement de l'Autriche (émission de l'emprunt-institution du contrôle-fondation d'une nouvelle Banque d'émission) le commencement de la première étape d'assainissement fut fixé au 1^{er} janvier 1923.

Ainsi que nous l'avons dit la Délégation provisoire limita volontairement sa tâche à vérifier si le programme était adapté au but essentiel à atteindre, c'est-à-dire au rétablissement de l'équilibre budgétaire ; elle n'intervint donc pas dans la répartition des charges entre les différentes catégories d'impôts, ni dans le choix des méthodes de taxation. Elle s'exprime d'ailleurs ainsi, dans son rapport sur le rôle joué par elle :

« Ayant ainsi limité son examen de la loi de reconstruction, les modifications que la Délégation jugea nécessaires d'apporter au texte primitif eurent principalement pour effet d'amener le gouvernement à réduire les prévisions de dépenses du budget autrichien normal équilibré, tel qu'il pourra se présenter en 1925, à un chiffre inférieur à celui qui avait été proposé. La Délégation ne pouvait, en effet, perdre de vue que les plus-values de recettes ne constituaient, pour l'instant, qu'une espérance sans garantie positive de réalisation. Toute prévision sur l'effort fiscal que pourra réaliser le pays pendant la période de reconstruction, qui ne manquera pas d'éprouver fortement sa capacité économique, était actuellement très incertaine. Au contraire, les réductions de dépenses devaient être le résultat certain des réformes, dont l'application progressive pouvait avoir lieu sans aléas, conformément à un programme établi à l'avance. Le gouvernement autrichien accepta de tenir compte des observations qui lui furent soumises à cet effet et, si le texte

même de la loi ne contient pas à ce sujet des chiffres positifs, la Délégation ne se tint pour satisfaite que lorsqu'elle se fut mise d'accord avec le gouvernement sur un programme de compression progressive des dépenses comportant la réduction du budget total en 1925 à 350 millions de couronnes-or et sur un programme de simplifications administratives comportant le renvoi de 100.000 fonctionnaires, échelonné sur la période de deux ans ».

Le programme détaillé établi d'un commun accord par la Délégation provisoire et le gouvernement autrichien déterminait le maximum des dépenses autorisées pour chaque chapitre du budget et le chiffre des prévisions budgétaires pour les différentes périodes jusqu'à l'équilibre du budget. La diminution progressive des dépenses était fixée d'après les taux suivants (1) :

Janvier 1923.	569,7 millions couronnes-or par an		
Juillet 1923	535,8	—	—
Janvier 1924.	477,9	—	—
Juillet 1924	438,9	—	—
Décembre 1924.	350,0	—	—

la dépense de chaque mois devant être telle qu'elle représente le douzième d'un budget annuel diminuant progressivement. Les recettes prévues pour l'année 1924 dépassaient le chiffre de 350 millions de couronnes-or, mais, étant donnée la difficulté de calculer le rendement des nouveaux impôts, on avait estimé préférable de laisser une certaine marge, grâce à laquelle le programme, s'il était convenablement exécuté, permettrait d'arriver à l'équilibre budgétaire vers la fin de 1924. Les 100.000 fonctionnaires, dont le renvoi était prévu par cet accord entre la Délégation et le gouvernement, devaient être licenciés de la façon suivante : 25.000 avant le 1^{er} janvier 1923 et 25.000 à chaque semestre suivant jusqu'au 1^{er} juillet 1924.

La loi de Reconstruction « Wiederaufbaugesetz » (au sujet de laquelle avait été passé l'accord dont nous venons de par-

1. Sans tenir compte des subventions aux administrations locales qui se sont élevées en janvier 1923, à 30 millions de couronnes-or, somme compensée par une augmentation correspondante de recettes prévues,

ler) fut votée définitivement à la majorité simple le 3 décembre 1922 (1) (2).

Cette loi est composée a) d'un *programme de réformes et d'assainissement financier*, voté sous la forme d'une annexe à la loi ci-dessous et b) d'une *loi fédérale* de reconstruction, divisée en chapitre correspondant à ceux du programme et contenant l'autorisation donnée au gouvernement d'exécuter ces réformes.

Le programme de réformes administratives et financières comprend les points suivants :

I. Réforme des exploitations fédérales.

II. Réforme et mesures d'économie dans le domaine de l'administration publique.

III. Augmentation des recettes.

IV. Réformes de la technique fiscale.

V. Ressources financières des provinces et des communes.

Nous donnons en annexe (n° VI) l'exposé détaillé de ce programme d'après M. Lovtchevitch (3). Nous nous bornerons donc à traiter par la suite la question de l'exécution de ce programme dans l'ordre des événements.

II. — Loi des Pleins Pouvoirs.

Pour que le programme des réformes pût être poursuivi sans défaillance jusqu'à sa complète exécution, il était nécessaire que les gouvernements autrichiens qui devaient se succéder au pouvoir pendant la période de réalisation de ce programme eussent obtenu préalablement d'une façon définitive de pleins pouvoirs les dispensant d'avoir de nouveau, recours à une autorisation toujours douteuse du Parlement. Cette nécessité avait été prévue dans l'article 3 du Protocole n° III dont le texte est le suivant : « Le gouvernement autrichien présentera immédiatement au Parlement autrichien un projet de loi qui,

1. *Bundesgesetzblatt*, n° 843 du 3-12-22.

2. Le parlement autrichien avait ratifié les Protocoles de Genève à la majorité simple le 2 décembre.

3. *Op. cit.*, p. 164.

pendant deux ans, donnera à tout gouvernement qui serait alors aux affaires pleins pouvoirs pour prendre, dans les limites de ce programme, toutes mesures qui, à son avis, seront nécessaires en vue d'assurer, à la fin de cette période, le rétablissement de l'équilibre budgétaire, sans qu'il soit nécessaire de recourir ultérieurement à une sanction nouvelle du Parlement. » D'autre part, l'article 2, § 3, du même Protocole avait envisagé l'éventualité de modifier, en cours d'exécution, le programme primitivement établi : « Il est entendu qu'au cas où le premier programme apparaîtrait à l'usage comme insuffisant pour rétablir un équilibre permanent du budget dans un délai de deux ans le gouvernement autrichien devrait, en consultation avec le Commissaire général, y apporter les modifications appropriées au résultat essentiel à atteindre ».

Il apparut au cours de la discussion de la loi de Reconstruction que cette loi serait insuffisante pour donner au gouvernement les pleins pouvoirs exigés par le Protocole n° III ; la Délégation provisoire intervint donc pour demander le vote d'une loi spéciale ainsi qu'elle le mentionne dans son Rapport au Conseil de la Société des nations : « Les pouvoirs donnés au gouvernement par la loi de reconstruction sous la forme d'une énumération de points limités n'avaient pas la souplesse nécessaire ; on pouvait se demander également si ces pouvoirs ne se trouveraient pas limités par des lois antérieures de caractère constitutionnel, qui pouvaient faire échec au libre usage des dispositions nouvelles. Enfin, il ne semblait pas que le gouvernement autrichien disposerait, d'après la loi de reconstruction, de la liberté nécessaire pour apporter librement au programme de reconstruction les modifications qui seraient reconnues nécessaires, ainsi qu'il était expressément prévu dans le protocole III, art. 2, § 3. La Délégation fit donc observer au gouvernement qu'il lui paraissait nécessaire d'ajouter à la loi de reconstruction une loi spéciale de caractère constitutionnel, contenant des dispositions générales relatives à l'exercice des pleins pouvoirs. Le gouvernement se trouvait dans la nécessité de s'assurer, pour le vote de cette loi, une majorité des deux tiers du Parlement, ainsi que le prescrivait la Constitution. »

Le gouvernement autrichien ne pouvant obtenir cette majo-

rité des deux tiers qu'en s'assurant le consentement du parti démocrate socialiste, dut faire à ce parti des concessions : les pleins pouvoirs furent conférés à un Conseil de Cabinet extraordinaire comprenant les membres du gouvernement et 26 membres élus par le Conseil national, choisis conformément au principe de la représentation proportionnelle. Dans ces conditions la loi fut votée à l'unanimité le 26 novembre 1922. Comme le fait remarquer M. Bousquet (1) « elle n'eût guère l'occasion d'être appliquée. Si, malgré l'absence de pleins pouvoirs véritables, la restauration de l'Autriche a pu réussir, cela est dû à l'existence d'un contrôle étranger indépendant du Parlement ».

En vertu de la loi des pleins pouvoirs, le gouvernement autrichien avait les droits suivants ; il pouvait (2) :

« a) Prendre par voie d'ordonnance toutes les mesures nécessaires pour la mise en exécution de la loi de reconstruction, qui n'avaient pas été prévues par elle.

« b) Apporter par décision administrative — dans le cas où les mesures prévues dans le programme d'assainissement financier ne suffiraient pas à équilibrer le budget jusqu'à la fin de l'année 1924 — toutes les modifications ou additions nécessaires qui par l'augmentation des recettes et la diminution des dépenses, mettraient l'Autriche en état de remplir les promesses données.

« Il est entendu que dans les deux cas, les ordonnances ne peuvent pas modifier les lois constitutionnelles. Néanmoins, les décisions concernant ces ordonnances ou ces modifications et les additions, doivent être prises comme « décisions gouvernementales particulières » par un Conseil extraordinaire de Cabinet. Leur exécution est de la compétence du gouvernement.

« Le *Conseil extraordinaire* de Cabinet est composé du Chancelier fédéral, du Vice-Chancelier, des autres Ministres fédéraux et de 26 conseillers d'Etat à désigner par le Conseil National, de manière à assurer aux divers partis politiques, une représentation proportionnelle à leurs forces numériques au Conseil national. Les Conseillers ne peuvent être choisis

1. *La restauration monétaire et financière de l'Autriche*, p. 45.

2. Lovtchevitch, *op. cit.*, p. 173.

que parmi les membres du Conseil National et du Conseil Fédéral (les deux chambres du Parlement autrichien).

« Les propositions émanant des Membres du Conseil National portant modifications au budget ou lois de Finances pour les années 1923-1924 — modifications tendant à augmenter les dépenses, à réduire les recettes, ou étant en contradiction avec le programme des réformes — ne peuvent être prises en considération, à moins qu'elles n'indiquent en même temps les moyens propres à couvrir les dépenses supplémentaires ou à compenser la réduction des recettes. Le Conseil extraordinaire est compétent pour constater si ces conditions sont remplies ou non.

« Le Conseil extraordinaire est convoqué par le Chancelier fédéral lequel, en principe, doit le présider. Le Conseil doit formuler ses décisions sur les propositions du gouvernement dans un délai de 8 jours. Le Chancelier, néanmoins, peut exiger que ce délai soit réduit parfois à trois jours. Si, à l'expiration de ce délai, aucune décision n'a été prise, le gouvernement pourra, sans plus attendre, mettre en vigueur les mesures proposées. »

Dans son rapport au Conseil de la Société des Nations, la Délégation provisoire résume de la façon suivante les pouvoirs que le gouvernement autrichien possède en vertu de ces diverses mesures législatives :

« Il résulte de l'ensemble de ces dispositions :

« a) Que le gouvernement conserve, bien entendu, le droit de prendre, par décision administrative, toutes les mesures d'exécution qui rentrent dans sa compétence constitutionnelle normale (Loi de reconstruction, section E, § 1, n° 4) ;

« b) Que le gouvernement assurera l'exécution du programme, telle qu'elle est réglée par les dispositions législatives de la loi de reconstruction, par des ordonnances rendues en vertu de ses pouvoirs propres (Loi de reconstruction, section E, § 1, n°s 2 et 3) ;

« c) Quant aux autres mesures d'exécution du programme qui ne seraient pas réglées par les dispositions de la loi de reconstruction, elles seront fixées par ordonnances prises en vertu

et suivant les modalités de la loi constitutionnelle des pleins pouvoirs ;

« d) Par des ordonnances de même nature, prises en vertu de cette même loi, pourront enfin être décrétées toutes additions ou modifications au programme. »

III. — Nouvelle Banque d'émission.

Un des points essentiels du projet de la Société des Nations était l'arrêt de toute émission de papier-monnaie pour les dépenses de l'Etat et la création, à cet effet, d'une nouvelle banque d'émission indépendante du gouvernement et ayant seule le droit d'émettre des billets de banque. Dans ce but, ainsi que nous l'avons vu précédemment, le gouvernement autrichien s'était engagé à demander au Parlement « les modifications jugées nécessaires, en conformité avec le rapport du Comité financier aux statuts de la Banque d'émission et, le cas échéant, à la loi du 24 juillet 1922 ».

Depuis la séparation monétaire de l'Autriche et des autres Etats successeurs, la banque d'émission était la branche autrichienne de la Banque d'Autriche-Hongrie, qui a subsisté jusqu'à la fin de l'année 1922. La nouvelle banque d'émission qui a remplacé celle-ci le 2 janvier 1923, a son origine dans le projet de relèvement intérieur du gouvernement de Mgr Seipel. D'après ce projet (loi du 24 juillet 1922), la banque d'émission, société par actions, devait se procurer le concours de capitaux étrangers ; cette condition nécessitée par les circonstances fit échouer le projet : les pourparlers engagés avec des banques étrangères se poursuivirent inutilement jusqu'à l'intervention de la Société des Nations, ces banques ayant subordonné leur participation à certains changements dans les statuts de la banque, qui furent considérés comme inacceptables. Lorsque les accords de Genève eurent été signés, la question de la banque d'émission fut aussitôt étudiée sur les bases imposées par ces accords ; à la suite de discussions et de négociations prolongées, les lois nécessaires, y compris les statuts de la banque, ont été votées par le Parlement autrichien, le 14 novembre 1922.

La *Banque Nationale d'Autriche* (1) est une société anonyme par actions, ayant le droit exclusif d'émettre des billets de banque pendant toute la durée de son privilège, soit jusqu'au 31 décembre 1941. Elle est principalement chargée de préparer et d'assurer le remboursement en monnaie métallique du papier-monnaie, par la concentration de métaux précieux et en conservant toujours des devises d'une valeur constante ; elle doit, jusqu'au règlement légal de l'échange en monnaie métallique de ses billets de banque, veiller à ce que leur valeur ne subisse pas de dépréciation par rapport aux cours des devises des pays ayant une valeur monétaire constante. Le *capital* de la Banque est de 30 millions de couronnes-or divisé en 300.000 actions de 100 couronnes-or au porteur ; en dehors des actions entières, il a été émis des quarts d'actions à 25 couronnes-or.

La souscription aux actions de la nouvelle banque fut ouverte le 4 décembre 1922. A l'origine, le ministre fédéral des Finances avait eu l'intention d'arrêter la souscription au 15 décembre. Tout le capital de la Banque (30 millions de couronnes-or) avait été souscrit à cette date dont 14 millions par l'Etat ; mais la souscription aux actions de la Banque fut prolongée en fait jusqu'au 16 janvier 1923, un lien ayant été établi entre cette souscription et la souscription à l'emprunt or autrichien 8 % qui devait rester ouverte jusqu'au 16 janvier 1923. Ce lien consistait dans les avantages suivants accordés aux souscripteurs de l'emprunt :

« Les souscripteurs à l'emprunt or autrichien de 1922 à 8 % jouiront d'un droit de priorité pour la souscription aux actions de la Banque Nationale d'Autriche et ce, à des conditions de paiement avantageuses. Chaque souscripteur aura un droit de priorité sur une action du nominal de 100 couronnes-or pour chaque bon du Trésor de 40 dollars. La souscription de bons du Trésor à 10 dollars donne un droit de priorité sur un quart d'action de 25 couronnes-or. Ce droit de priorité devra être exercé au moment même de la souscription à l'emprunt-or. Le souscripteur à l'emprunt-or devra alors déclarer qu'il souscrit

1. Cf. Premier rapport du Commissaire général.

un montant d'actions de la Banque Nationale correspondant à tout ou partie de la souscription à l'emprunt-or... Les souscriptions en vertu du droit de priorité sont irréductibles... »

La prolongation de la souscription aux bons du Trésor a permis au gouvernement de réduire sa souscription à moins de 8 millions dont deux cinquièmes ont été versés par lui en or. Au total, sur la souscription de 30 millions de couronnes, 22 millions ont été versés en or et 8 millions en bons du Trésor.

Avant d'exposer la constitution de la nouvelle banque d'émission et la situation de celle-ci au début de son fonctionnement, nous compléterons l'exposé succinct de sa réglementation.

Opérations : Les opérations de la banque sont d'ordre purement commercial. La Confédération, les pays, les municipalités ne peuvent ni émettre de papier-monnaie, ni avoir recours directement ou indirectement aux fonds de la banque pour leurs besoins propres sans verser en or ou en devises la contre-valeur des billets reçus. L'émission des billets doit être maintenue dans des limites fixes, la couverture métallique devant être progressivement portée de 20 à 33 $\frac{1}{3}$ %, cette couverture n'ayant pas à s'appliquer à la part de la circulation fiduciaire qui représente les prêts faits antérieurement par la Banque d'Autriche-Hongrie à l'Etat.

Assemblée générale : Chaque actionnaire possédant 25 actions a le droit d'assister aux assemblées générales et a droit à une voix ; un actionnaire ne peut réunir plus de cent voix ; les actionnaires possédant moins de 25 actions peuvent se grouper pour se faire représenter.

La Direction est représentée par le Conseil Général de la Banque se composant du Président et de treize membres. Le Conseil d'administration ne comprend aucun fonctionnaire et est élu par les actionnaires, à l'exception de son Président nommé par le Président de la Confédération sur la proposition du gouvernement.

Il était évident que, tant au point de vue financier que politique, la fondation définitive de la banque d'émission devait avoir lieu sans délai ; l'assemblée constitutive des actionnaires avait donc été convoquée pour le 22 décembre 1922, dans l'at-

tente que le président de la République aurait nommé avant cette date, sur la proposition du gouvernement, le président du nouvel institut monétaire, certaines formalités indispensables pour la fondation de la banque ne pouvant être remplies sans cette nomination. Or c'est seulement le 21 décembre au soir que le Conseil des ministres se mit d'accord sur un candidat, le Dr Richard Reisch (ancien ministre des Finances et vice-président du Crédit Foncier d'Autriche) dont la nomination par le chef de l'Etat intervint le même jour.

La cause de ce retard est la suivante, d'après M. Zimmerman, Commissaire général (1). « Les protocoles de Genève se bornent à constater l'engagement pris par le gouvernement autrichien de créer une banque d'émission pleinement autonome, laissant à ce gouvernement le soin d'arrêter le plan des statuts et de régler tous les détails, y compris la nomination d'un président. Néanmoins le gouvernement ayant exprimé le désir de connaître mon opinion sur cette dernière question, je la lui indiquai dans une lettre du 19 décembre. Tout en comprenant parfaitement le légitime désir du gouvernement de faire nommer un Autrichien président de la Banque Nationale, je crus devoir lui faire remarquer qu'à mon avis, l'émission des emprunts serait considérablement facilitée si, pour l'époque de l'organisation de la nouvelle banque et de l'émission des emprunts, il faisait choix, comme président de la nouvelle banque, d'une personnalité dont le nom ferait autorité dans les grands centres financiers des Etats occidentaux. Le gouvernement, par lettre du 21 décembre, a pris acte de mon opinion et m'a informé que le Président de la République avait nommé dans la soirée un Autrichien, le Dr Reisch, directeur de la banque, tout en envisageant l'entrée dans la direction d'un étranger à titre « d'expert muni de pouvoirs spéciaux », à préciser ultérieurement. Par la même lettre, le gouvernement me communiquait son intention de s'adresser à M. Janssen, directeur de la Banque Nationale de Belgique, pour l'inviter à occuper ce poste d'expert. »

M. Janssen ayant refusé ce poste, la question de l'expert

1. Premier rapport du Commissaire général.

étranger fut ajournée jusqu'au moment des négociations de l'emprunt à court terme (février 1923). Nous verrons que ce n'est que le 19 mai 1923 que M. Charles Schnyder de Wartensee, vice-président de la Direction de la Banque Nationale suisse, a été nommé au poste de « Conseiller ».

Les actionnaires de la nouvelle banque d'émission se sont réunis en assemblée constitutive, le 22 décembre 1922, sous la présidence du Dr Reisch. Le lendemain, celui-ci, dans un discours prononcé devant l'Assemblée générale du Conseil d'administration de la banque a exposé ses vues sur la politique monétaire qu'il convenait de suivre : « Concentrons encore une fois, a-t-il déclaré, toutes nos forces, pour rétablir l'équilibre du budget par des économies décisives et par une tension aussi grande que possible de la puissance fiscale du pays, pour couvrir le déficit qui persiste encore, par la voie normale des crédits et pour subvenir à nos besoins d'argent par les ressources de notre propre pays, jusqu'au moment où les crédits étrangers qu'on nous a promis solennellement et qui nous sont absolument nécessaires seront ponctuellement réalisés dans les délais fixés. Notre volonté d'atteindre le salut désiré est si ferme, notre conviction que nous ne serons pas abandonnés cette fois par les Puissances réunies dans la Société des Nations, et qui veulent nous apporter leur aide, est si ferme aussi, que nous nous sommes coupés à nous-mêmes toute possibilité de retraite et que nous avons brûlé nos vaisseaux derrière nous. C'est ce qu'a fait le gouvernement, lorsqu'il s'est engagé à ne plus jamais recourir à la presse à billets pour couvrir son déficit budgétaire ; et la Banque Nationale d'Autriche, qui s'est constituée hier, paraît basée principalement sur cette décision. Nous tous, qui sommes appelés à représenter cette Banque Nationale voulons en apporter la caution et nous unir dans la solennelle promesse qu'autant que cela dépendra de nous, nous nous considérerons comme irrévocablement liés par cette déclaration du gouvernement, parce que nous voyons en elle la seule garantie sûre que nous pouvons parvenir, après avoir scellé cette source de l'inflation, à une valeur monétaire stable et susceptible d'un graduel assainissement. Une valeur monétaire saine est la condition indispensable d'une économie nationale saine.

Dans cette condition nous ne nous laisserons illusionner ni par la bonne apparence trompeuse que présente un organisme économique qui souffre de l'inflation, ni par les crises douloureuses que ce même organisme ressent, lorsqu'après une longue période d'inflation, on essaie, pour le guérir, de le déshabituer de ses anciens errements. »

Par un décret fédéral en date du 29 décembre 1922, les affaires de la branche autrichienne de la Banque d'Autriche-Hongrie ont été remises à la Banque Nationale autrichienne qui est entrée en fonctions le 2 janvier 1923; celle-ci reprenait en même temps la suite des affaires de la « Devisen-Centrale ».

L'exposé de la politique monétaire suivie par la nouvelle banque d'émission trouvera sa place dans le chapitre suivant; nous voulons simplement indiquer maintenant quelle était la situation qui lui était laissée par les deux organismes dont elle recevait la succession.

Le dernier bilan de la branche autrichienne de la Banque d'Autriche-Hongrie (31 décembre 1922) était le suivant (en couronnes) :

Actifs

Encaisse métallique.....	356.371,35
Valeurs étrangères et or déposés par le gouvernement.....	528.254.403.000
Bons de caisse de la Caisse des prêts de guerre.....	106.600.500
Traites escomptées, warrants et effets..	781.767.393.967,97
Prêts sur gages.....	494.786 000
Effets	4.016.960,63
Bons du Trésor d'Etat autrichiens....	2.558.379 848.629
Masse de liquidation de la Banque d'Au- triche-Hongrie, Report de 1920.....	7.687.726.100,45
Autres actifs	1.288 355.732.597,83
	5.165.050.864.127,23

Passifs

Masse de billets en circulation.....	4.080.177.237.927
Bons de caisse à vue.....	369.493.000
Avoirs en comptes de virement et autres obligations à échéance immédiate....	327.991.959 956,17
Avoir au compte de la masse de liquidation de la Banque d'Autriche-Hongrie.....	547.564.232,90
Avoir en compte du gouvernement autrichien.....	528.254.403.000
Autres passifs.....	227.710.206.011,16
	<u>5.165.050.864.127,23</u>

D'autre part la *Centrale des Devises* par l'intermédiaire de laquelle s'étaient effectuées jusqu'à cette époque toutes les opérations de change, avait non seulement été en mesure de faire face à toutes les demandes de devises étrangères, mais avait même pu accroître notablement son avoir en devises étrangères; la valeur de ses réserves était ainsi passée de 700.000 livres sterling en octobre à 4 millions en fin d'année.

Le premier bilan de la Banque Nationale autrichienne (au 7 janvier 1923) est ainsi libellé :

Actifs

	en couronnes	en couronnes
<i>Encaisse métallique :</i>		
Or monnayé et non monnayé (en cour.-or 3.870.360,56)....	49.672.207.435	
Devises et valeurs calculées conformément à l'article 85 des statuts (en cour.-or 89.256.536,99....	<u>1.145.518.395.784</u>	

	1.195.190.603.219
Versements non encore effectués sur le capital-actions (en cour.-or 7.944.710,30) .	101.962.411.990
Traites escomptées, warrants et effets.....	731.613 035.946
Prêts sur garanties.....	473 026.600
Bons du Trésor de l'Etat autrichien.....	2.557.948.819 614
Créances sur la branche autrichienne de la Banque d'Autriche-Hongrie (correspondant aux créances de la branche autrichienne de la Banque d'Autriche-Hongrie, masse de liquidation).....	7.687.726.100
Autres actifs.....	685.566.906.215
	<u>5.280.442.529.687</u>

Passifs

Capital actions (en cour.-or 30.000.000) ..	385.020.000.000
Masse de billets en circulation.....	4.053.689 483 759
Obligations issues du mouvement des comptes de virements et autres obligations à échéance immédiate.....	417.203.770.604
Autres passifs.....	424.529 275 324
	<u>5.280 442.229.687</u>

Les montants portés en couronnes-or ont été calculés sur la base de 12.834 couronnes-papier (Cours moyen du deuxième semestre 1922, fixé par le paiement des taxes douanières à effectuer en or).

Dans son premier rapport, le Commissaire général résume de la façon suivante la situation de la Banque nationale autrichienne à son entrée en fonctions : « Si l'on se reporte au dernier bilan de l'ancienne banque et qu'on le compare au premier bilan de la Banque Nationale, on constate qu'à la date du 31 décembre :

La circulation fiduciaire atteignait 4.080 milliards.

Les comptes courants atteignaient 328 milliards.

Pour couvrir ce passif de 4.408 milliards, les actifs réali-

sables apparents n'étaient que d'environ 5 milliards à côté de 782 milliards de traites commerciales et de 2.558 milliards de bons du Trésor autrichien ; mais dans le poste « Actif divers » (1.288 milliards) figurait le dépôt des réserves de la « Devisen-Zentrale » en augmentation depuis des semaines.

Dans le nouveau bilan, par suite de la fusion de la « Devisen-Zentrale » et de la Banque Nationale, ces réserves sont devenues propriété de l'institut d'émission ; en face d'un passif de 4.471 milliards :

Circulation fiduciaire.....	4.054 milliards
Comptes Courants.....	417 —

nous trouvons un actif réalisable de 1.195 milliards en or et devises. Le portefeuille commercial est de 732 milliards, le chiffre des bons du Trésor inchangé. L'or et les devises sont évalués, conformément aux statuts, sur la base du cours moyen du dernier semestre 1922, c'est-à-dire sur une base inférieure de 8 à 10 % aux cours actuels du change. Ils ont donc, en réalité, une valeur supérieure à celle pour laquelle ils figurent au bilan et cette marge est portée sous la rubrique « Actifs divers », en même temps que la valeur d'autres devises qui n'apparaissent pas dans l'encaisse.

Quoique l'encaisse ne représente, en conséquence, qu'une partie seulement des actifs réalisables, elle couvre 26,7 % de la masse des billets en circulation, y compris les billets émis sur bons du Trésor. Cette situation est d'autant plus remarquable, que, d'une part, tout le capital-or souscrit n'a pas encore été versé et que, d'autre part, les statuts prévoient qu'après ce versement, 20 % seulement de couverture seront obligatoires et que, pour ce calcul, conformément à l'article 85, on retranchera des billets et engagements immédiats le montant des bons du Trésor, c'est-à-dire plus de 2.500 milliards ! La reprise des affaires de la « Devisen-Zentrale » par la Banque Nationale a permis d'obtenir un résultat aussi favorable ».

IV. — Premières mesures d'exécution du programme de réformes.

1^o *Ouverture de Comptes spéciaux.*
Etablissement de statistiques.

Ainsi qu'elle le remarque dans son rapport, la Délégation provisoire avait le devoir de s'assurer que le produit des premières opérations qui devait être mis à la disposition du gouvernement autrichien serait utilisé conformément aux Protocoles et que la période de reconstruction ne se trouverait pas grevée par des dépenses excessives encourues avant l'arrivée du Commissaire général.

Elle obtint donc du gouvernement l'ouverture d'une série de *comptes spéciaux* à la Banque d'Autriche-Hongrie.

1^o *Compte A.* — Le produit brut des douanes et du monopole des tabacs affectés par le Protocole comme gages de l'emprunt à émettre, devait être versé à partir du 8 décembre 1922 à un compte spécial, dit *Compte A*;

2^o *Compte B.* — Le produit de toutes les opérations de crédit réalisées par le gouvernement serait versé à un compte spécial, dit *Compte B* ;

3^o *Compte C.* — Les reliquats des crédits accordés par les gouvernements français, italien et tchécoslovaque au gouvernement autrichien furent versés à un compte spécial, dit *compte C*, ainsi que les sommes en or revenant au gouvernement autrichien sur la liquidation de la Banque d'Autriche Hongrie.

Le gouvernement autrichien ne pouvait disposer des comptes A, B et C qu'avec l'assentiment du Commissaire général et, jusqu'à sa nomination, de la Délégation. Le *Compte A* devait être maintenu en état de couvrir le service des emprunts réalisés, les sommes nécessaires y étant conservées en valeurs étrangères.

Les reliquats de crédits portés au *compte C* se sont élevés à : 47 millions de francs français, 70 millions de livres italiennes, 81 millions de couronnes tchécoslovaques ; la somme liquide

dont le gouvernement autrichien a disposé sur la liquidation de la Banque d'Autriche-Hongrie s'est élevée à 15.421.000 de couronnes-or.

La Délégation demanda également qu'il lui fût remis périodiquement des statistiques, dont les plus importantes sont les suivantes :

a) un état hebdomadaire des recettes brutes des douanes et des tabacs, cette pièce devant servir à vérifier les versements faits au compte A ;

b) un état hebdomadaire des opérations de la Centrale des devises ;

c) le bilan hebdomadaire de la banque ;

d) une situation quotidienne de la Caisse centrale de l'Etat ;

e) une pièce hebdomadaire résumant les recettes et les dépenses totales de la semaine, classées par ministères.

Le gouvernement autrichien devait remettre en outre chaque semaine à la Délégation une prévision de ses besoins pour la semaine suivante, à l'appui d'une demande d'autorisation de retrait de fonds provenant du compte A ou B.

2° Réduction des dépenses.

En dehors des mesures de contrôle qui viennent d'être exposées, il n'était pas possible d'obtenir, en ce qui concerne l'exécution même des réformes, des résultats décisifs avant l'arrivée du Commissaire général. Cependant les tarifs des chemins de fer et des postes furent élevés au mois d'octobre, augmentation qui, étant donné la stabilisation de la couronne, était pour la première fois réelle.

Un fonctionnaire du ministère des finances, M Hornik, fut spécialement chargé de la réduction du nombre des fonctionnaires ; une compression d'environ 10.000 des effectifs a été réalisée au cours des mois d'octobre et de novembre 1922.

La Délégation s'est efforcée d'obtenir une réorganisation du ministère des finances ayant pour effet non seulement une simplification et une économie directe, mais un changement complet dans la nature des relations entre ce ministère et les autres

branches de l'administration, pour lui permettre d'exercer une action effective sur la limitation de leurs dépenses.

Le Commissaire général, le Docteur Zimmerman n'étant entré en fonction que le 16 décembre 1922, l'exposé des mesures de réformes prises sous son impulsion sera fait dans le chapitre suivant ; nous indiquerons seulement qu'au 30 décembre 1922 le total des employés renvoyés par le gouvernement depuis le 1^{er} octobre a été de 23.651, y compris les employés encore en service, mais dont le décret de mise à la retraite ou le document de renvoi était déjà signé.

V. — Ressources utilisées par le gouvernement autrichien jusqu'au 31 décembre 1922.

Dans la période du 15 octobre au 18 novembre 1922, les besoins du Trésor autrichien étaient couverts par des emprunts à la Banque ; le montant de ces emprunts s'est élevé dans cette période à 571 milliards. Grâce à la confiance qui était provoquée par l'intervention de la Société des Nations, cette inflation n'eut pas pour conséquence une diminution de valeur de la couronne. En fait, de nouvelles émissions de billets étaient même nécessaires pour empêcher un relèvement trop brusque de la couronne, qui aurait eu des conséquences désastreuses au point de vue économique ; en effet, la diminution antérieure de la valeur d'échange de la couronne avait été plus rapide que l'accroissement du nombre des billets, de sorte qu'au début de septembre 1922 la valeur or de la monnaie autrichienne en circulation ne représentait que 10 % de cette même valeur en 1919.

Le 18 novembre 1922, le gouvernement autrichien s'engagea définitivement à ne plus demander à la Banque d'avances garanties par des bons du Trésor. Pour faire face au déficit, le gouvernement dut principalement recourir à un emprunt intérieur : il offrit des bons du Trésor 8 % à six mois libellés en dollars et garantis par les recettes brutes des douanes et du monopole des tabacs. Ces bons étaient remboursables au choix du porteur en dollars ou en couronnes au change de 70.000. Sur cet emprunt, une première tranche de 30 millions de couronnes or fut prise ferme par les banques qui effectuèrent leurs

versements du 14 novembre au 4 décembre 1922. La deuxième tranche fut offerte au public depuis le 4 décembre 1922 jusqu'au 16 janvier 1923 et produisit l'équivalent de 290 milliards de couronnes-papier, soit environ 21 millions de couronnes-or, sur lesquelles 205 milliards étaient versés le 30 décembre 1922 et 175 milliards seulement furent prélevés pour couvrir le déficit jusqu'à la fin de 1922. Le gouvernement, pour combler le restant du déficit, eut recours, pour une somme de 80 milliards, à une avance temporaire de 100 milliards faite par les banques de Vienne sur la garantie de la moitié de l'or provenant de la liquidation de la Banque d'Autriche-Hongrie.

Aucune avance extérieure n'avait été nécessaire jusqu'au 31 décembre 1922 pour couvrir le déficit. Au lieu de s'élever à une somme de 120 à 160 millions de couronnes-or comme il avait été prévu dans le rapport du Comité financier (réponse 5) annexé au Protocole III de Genève, le déficit effectif à la fin de cette période n'avait exigé que 50 millions de couronnes-or environ. Pourtant la stabilisation de la couronne au moment où s'effondraient les monnaies de pays voisins avait entraîné une crise économique, aggravée par la concurrence étrangère, qui obligeait l'Etat à verser d'importants secours de chômage.

Pour la clarté de notre exposé, nous ne traiterons que dans le chapitre suivant des actes qui ont eu lieu dès cette époque en vue des emprunts extérieurs réalisés par la suite.

L'appréciation de l'effort accompli à Vienne trouvera de même sa place dans l'exposé des résolutions adoptées par le Conseil de la Société des Nations dans sa séance du 1^{er} février 1923 (1).

CHAPITRE III

Époque de conclusion et de négociation des emprunts extérieurs : Janvier-Août 1923.

Nous aurons à étudier successivement ce qui a été fait au cours de cette période sous le contrôle de la Société des Nations d'abord dans le domaine administratif, ensuite dans le domaine financier ; enfin d'un point de vue plus large, dans le domaine monétaire et économique ; sur cette dernière partie, nous aurons à revenir en effet à la fin de cet ouvrage quand nous considérerons qu'elle est, à l'heure actuelle, la situation économique de l'Autriche, et sous quel jour s'annonce son avenir.

I. Domaine administratif.

A) LA RÉDUCTION DU NOMBRE DES FONCTIONNAIRES

L'idée générale qui a inspiré les projets et le travail de la Société des Nations et de son commissaire a été la réduction des dépenses qui, on l'a vu, pesaient d'un poids trop lourd sur cette portion réduite de l'ancien empire d'Autriche, la République d'Autriche ayant recueilli la plus grande partie des charges qui incombaient autrefois à cet empire.

Cette réduction des dépenses devait être obtenue avant tout par la réduction du nombre des fonctionnaires, même en dehors d'une réforme des cadres et des services de l'administration à l'intérieur desquels se pressait un trop grand nombre de fonctionnaires qui n'y avait pas leur emploi. La Société des Nations avait apporté au renvoi d'une partie des fonctionnaires l'atten-

tion que l'importance de la question exigeait et elle avait prévu un nombre de licenciements à effectuer dans un certain délai et de façon graduelle. C'est ainsi que le nombre des employés à renvoyer tant dans les entreprises d'Etat que dans l'administration proprement dite était fixé à 75.000 jusqu'au 1^{er} juillet 1924. Il était déjà de 25.000 environ au 13 janvier 1923 et la cadence devait s'accélérer ; pourtant au 4 août 1923, ce nombre n'était encore que d'environ 46.000, soit 21.000 licenciements pendant cette période, alors que leur nombre total aurait dû être déjà au 1^{er} juillet 1923 de 50.000. Ceux-ci commencent à devenir difficiles pour deux raisons : d'abord parce que la réorganisation de l'administration devient une nécessité pour que d'autres fonctionnaires cessent de présenter de l'utilité ; ensuite parce qu'il est plus difficile à un gouvernement démocratique qu'à tout autre de procéder à ces renvois qui suscitent l'opposition naturelle des intéressés, protestant avec d'autant plus de force et d'efficacité qu'ils sont non seulement fonctionnaires mais électeurs et que les fonctionnaires constituent une fraction importante du corps électoral autrichien. Dans son 9^e rapport le commissaire qui se plaint du retard dans les licenciements et de la lenteur apportée aux mesures de réorganisation, suppose « que les élections sont pour beaucoup dans ces retards dont les conséquences se feront sentir surtout dans les dépenses budgétaires de l'année prochaine. » (Nous sommes au mois d'août 1923.)

Un exemple des difficultés que le gouvernement a éprouvées à réduire le nombre des fonctionnaires est donné à propos de l'amendement qu'il a présenté au Conseil de Cabinet en vue de modifier la loi sur la réduction et de rendre plus simple la procédure à suivre. Sur ce point comme sur d'autres le gouvernement a dû faire de notables concessions ; son projet s'est heurté à une très grande opposition des partis politiques et il a dû accepter les modifications proposées par les partis de la majorité. Ces modifications ont eu pour résultat que les indemnités de licenciement sont devenues plus coûteuses qu'auparavant et qu'une troisième instance a de plus été interposée entre les deux instances prévues par le projet gouvernemental, ayant pour but de garantir le droit de contrôle exercé par les fonctionnaires.

La procédure telle qu'elle est prévue par l'amendement voté le 14 février 1923 (1) peut se résumer ainsi : L'administration s'entend sur chaque renvoi avec un comité représentant les employés du département dont il s'agit. Si une telle entente est impossible l'administration doit se mettre d'accord avec une commission composée d'un représentant de chacune des quatre unions centrales d'employés. Si dans cette seconde instance on n'est pas arrivé à un accord, la question devra être tranchée définitivement par un tribunal composé du président du Tribunal Constitutionnel et de deux membres de ce Tribunal, nommés par le président. On comprend qu'au milieu de telles entraves, le gouvernement n'ait eu qu'une action peu rapide et assez inefficace.

B) UNE SÉRIE DE MESURES DIVERSES

Le gouvernement a pris aussi une série de mesures les plus diverses mais qui toutes tendaient à un but d'économie :

C'est ainsi qu'il a décidé la suppression des billets de faveur ou à prix réduits dans les chemins de fer. En Autriche comme ailleurs le nombre de gens qui payaient le prix total de leur place (quand ils en payaient un) était limité, et parce que ce cas n'est pas spécial à l'ancien état de fait autrichien, il n'est pas étonnant que la proportion pour les usagers payant le plein tarif n'ait été seulement que de 46 à 48 %.

Une décision du Conseil des Ministres a aussi entrepris la réduction du nombre des automobiles officielles. Elle a décidé comme première mesure, le 17 janvier, d'accorder une automobile seulement à chaque ministère.

En même temps qu'on réduisait le nombre des automobiles on réduisait aussi celui des ministères. Une ordonnance du Conseil extraordinaire de Cabinet en date du 9 avril (2) décide qu'il n'y aura plus désormais que 7 ministères. Les ministères fédéraux des Affaires étrangères, de l'Intérieur et de la Justice sont réunis à la Chancellerie fédérale ; le ministère fédéral

1. *Deuxième rapport du Commissaire Général de la S. D. N.*, annexe V, p. 19.

2. *Quatrième rapport*, annexe V, p. 17.

du Commerce et des communications se chargera des affaires du ministère fédéral du Commerce, des Métiers, de l'Industrie et des Constructions. Les sept ministères subsistant après cette réforme furent les suivants :

1. Chancellerie Fédérale.
2. Instruction publique.
3. Prévoyance sociale.
4. Finances.
5. Agriculture et forêts.
6. Commerce et Communications.
7. Armée.

Le gouvernement a encore institué un système de versements à faire par les fonctionnaires de l'Etat, des provinces et des chemins de fer subventionnés, pour les caisses des pensions et pour l'impôt sur le revenu ; l'économie annuelle, du fait de cette mesure, a été estimée par le gouvernement autrichien à 180 milliards de couronnes. Une autre économie de 25 à 30 milliards de couronnes par an provenait de la réforme de l'administration publique des hôpitaux et des caisses de malades, établie par la loi du 3 février 1923. Les différents ressorts intéressés ont aussi reçu l'ordre d'augmenter les loyers des maisons appartenant à l'Etat jusqu'au maximum autorisé par la loi sur les loyers.

Ces exemples divers montrent un effort manifeste dans le sens de la restriction des dépenses. Ce sont là d'ailleurs mesures de détail dont seule la somme peut avoir un effet important. Mais c'est surtout sur une grosse question que pendant cette période le gouvernement autrichien allait avoir l'occasion de faire preuve de sa bonne volonté et de son désir de réaliser des économies.

C) LA COMMERCIALISATION DES ENTREPRISES D'ETAT :

LE PROBLÈME DES CHEMINS DE FER :

Le gouvernement autrichien avait en effet d'autres moyens que la réduction des fonctionnaires accompagnée de réformes et de réorganisation partielles et diverses pour réduire les dé-

penses. Il avait à sa charge (car on peut sans crainte affirmer que c'est plus souvent une charge qu'un avantage) le monopole et la direction d'entreprises diverses qu'on baptise dans tous les pays du nom un peu ambitieux « d'entreprises d'Etat ». Parmi celles-ci la plus importante était sans conteste celle des Chemins de Fer, et cette dernière plus que toutes les autres pesait d'un poids très lourd sur les finances de l'Etat autrichien. C'est à la réorganisation des chemins de fer qu'il s'attachera donc tout d'abord et il mènera à bien cette réforme pendant la première période du contrôle de la Société des nations et avec le concours de son commissaire.

On a déjà vu un exemple de mesure prise par le gouvernement et touchant aux chemins de fer : la suppression des billets de faveur. Avant l'aboutissement de la réforme, le gouvernement a encore pris des mesures autant d'ordre technique que d'ordre administratif et financier. C'est ainsi que d'une part il a accéléré l'électrification des chemins de fer rendue nécessaire par la pénurie du charbon dans le but de soulager la balance commerciale et d'autre part il a procédé à une augmentation générale des tarifs encore inférieurs de 50 %, en valeur or, par rapport à ceux de 1914. Il a aussi conclu, en même temps que d'autres gouvernements, avec la compagnie des Chemins de fer du Sud (Südbahn) et les obligataires des accords réglant la situation de ceux-ci (1).

Mais le gouvernement autrichien avait en vue une réorganisation beaucoup plus importante; il y était d'ailleurs obligé par la force même des choses. La subvention accordée aux chemins de fer sur le budget de l'Etat dépassait le déficit budgétaire : elle était de 2.549 milliards de couronnes alors que le déficit était de 2 374, de sorte que, fait remarquer le commissaire, « si les chemins de fer pouvaient se suffire à eux-mêmes, le projet de budget pour la première année prévoirait non plus un déficit, mais au contraire un excédent ».

C'est dans l'administration des Chemins de fer bien plus encore que dans les autres administrations que le personnel est en effet à cette époque en trop grand nombre et l'un des pre-

1. Sur ces accords voir 9^e rapport pages 1 et 2.

miers et plus importants effets de la réforme sera de chasser cet excédent. Sur les 214.126 fonctionnaires de l'Etat autrichien au 10 février 1923 les chemins de fer en comptent 90.402, soit près de la moitié.

Cette réforme des chemins de fer se rattache à une idée générale qu'on peut exprimer par la dénomination administrative de « commercialisation » des entreprises d'Etat. L'Etat autrichien reconnaît qu'il lui est difficile d'assurer le bon fonctionnement de ces services publics qu'il a monopolisés ; que s'il peut y suffire (et les Etats n'y suffisent en général qu'avec peine) en période normale, en période exceptionnelle il n'a pas l'autorité et le stimulant particulier de l'intérêt personnel qui sont indispensables pour résister à un relâchement de l'organisation. Ces organismes qui sont sous sa dépendance, n'ont pas non plus, en fonction justement de l'esprit qui les dirige, la souplesse nécessaire pour s'adapter à des conditions nouvelles. C'est parce que le Gouvernement autrichien n'a pas mis à rejeter cette vérité une obstination aveugle, qu'au contraire il a ouvert les yeux sans nul amour-propre, et sans se plier non plus à des exigences ou à des tyrannies démagogiques, qu'il est entré délibérément dans la voie de ce que nous avons appelé la commercialisation de ses monopoles. Il ne faut cependant pas ajouter à cette dénomination une trop grande portée, comme nous le verrons.

Dans l'élaboration de sa réforme le gouvernement autrichien a d'abord voulu s'assurer le concours d'experts étrangers. Il s'est adressé pour cela au gouvernement anglais et au gouvernement suisse. Celui-ci lui a désigné le Dr Hérold, directeur de la section des chemins de fer du département fédéral suisse des Chemins de fer, Postes et Télégraphes ; quant à l'expert anglais, il a été désigné en la personne de Sir William Acworth, une des autorités les plus distinguées de l'Angleterre en matière de chemins de fer.

L'effort conjugué du gouvernement autrichien et des experts a amené le dépôt d'un projet définitif portant le nom de « Projet du Gouvernement Fédéral de loi fédérale concernant la création d'un organisme économique sous le nom de « Chemins de fer fédéraux autrichiens ». Ce projet a été adopté par le parlement

le 19 juillet 1923 et promulgué à cette date en même temps que les statuts. Cette réforme qu'il ne nous est possible ici de décrire que dans ses grandes lignes a donc eu pour but principal de remplacer des fonctionnaires par des commerçants ; voyons comment elle y est parvenue :

« Il sera créé (1), pour la direction des chemins de fer fédéraux, un organisme économique particulier ; ... cette entreprise aura la personnalité juridique et sera inscrite aux registres du Tribunal de commerce de Vienne en qualité de société exerçant un commerce ». Elle « aura à administrer la totalité des biens des chemins de fer fédéraux en qualité de trustee avec tous les droits et toutes les charges inhérents à ces fonctions. Elle continuera l'exploitation et succédera à titre universel à l'ancienne administration des chemins de fer fédéraux... ». La gestion des chemins de fer fédéraux autrichiens « devra être menée de façon à garantir et assurer les intérêts généraux d'après les principes commerciaux... Aussi longtemps que les dépenses ne seront pas couvertes par les recettes, le déficit sera couvert par la Confédération... Les chemins de fer fédéraux autrichiens recevront de la Confédération un capital initial de 200 milliards de couronnes ».

Le principe et le but sont posés. Quels seront les rouages : « L'entreprise comprendra les organes suivants : La Direction, La Commission administrative...

« Le président et les autres membres de la Direction qui devront être citoyens autrichiens seront engagés par le président de la commission administrative, au nom de l'entreprise, en vertu d'un contrat de travail. Les membres du Conseil national, du Conseil fédéral ou d'une diète provinciale du gouvernement fédéral ou d'un gouvernement provincial ne pourront pas, en même temps, être membres de la direction.

« Le contrôle appartiendra à une commission administrative. Ses membres seront nommés par le gouvernement Fédéral pour une période de 3 ans. Un tiers... sera renouvelé chaque année. Onze de ces membres seront choisis parmi les professionnels experts en matière de communications ou connus par

1. *Huitième rapport du commissaire, annexe II, p. 10.*

leur expérience de la vie économique pratique, occupant des situations indépendantes ou placés à la tête d'entreprises. Trois membres seront nommés en vertu d'une proposition du Comité central du personnel... Les membres de la Commission administrative ne recevront aucun traitement fixe. Le gouvernement fédéral nommera un des membres de la Commission aux fonctions de président ».

L'interdiction stipulée pour les hommes politiques de participer à la direction est étendue à cette commission. Examinons maintenant le fonctionnement de celle-ci : Elle « aura à décider dans les matières suivantes :

« a) L'examen et la ratification des relevés de comptes et l'accord de la décharge de la direction ;

« b) Les cas où il sera opportun de faire valoir les droits à des dommages et intérêts pour le compte de l'entreprise contre la direction ;

« c) L'examen des contrats de crédits dans la mesure où ils exigent l'approbation du ministère des finances.

« d) Les modifications des dispositions tarifaires dans la mesure où elles sont liées à la ratification du groupement fédéral. »

Elle aura le droit de demander des renseignements à la Direction et pourra adresser aux ministères ses observations. Ceux-ci pourront envoyer aux séances de la Commission des délégués qui auront voix consultative.

Les modifications de principe des dispositions générales des tarifs devront être préalablement autorisées par le gouvernement. De même le gouvernement peut inviter la direction à émettre un projet pour modification. Le gouvernement a aussi le contrôle des opérations de crédits des chemins de fer fédéraux.

« Pour ce qui concerne l'état des constructions et l'exploitation, il n'y aura en réalité aucun contrôle permanent... La direction sera tenue de présenter chaque mois, au ministre du Commerce et des Communications et au ministre des Finances, un rapport sur sa gestion. Elle devra en outre établir dans la première partie de l'année une balance des profits et pertes et un compte pour l'année écoulée, qu'elle fera parvenir à la

Commission administrative et aux ministres fédéraux mentionnés ci-dessus ».

La décision prise par la Commission après examen de ces comptes sera soumise aux ministres.

Une quote part des bénéfices nets sera employée à constituer un fonds de réserve qui servira à couvrir les dépenses extraordinaires ainsi que les déficits. Le reste des bénéfices nets sera versé au Trésor de la Confédération.

Il résulte de ce rapide examen que, si le contrôle du gouvernement était encore sévère et la gestion enfermée dans des limites assez strictes, cependant un esprit plus large et nouveau régnait qui venait surtout du changement opéré dans le recrutement des administrateurs soumis non à un statut légal et réglementaire de fonctionnaires, mais aux obligations qu'ils avaient assumées en signant *le contrat de travail*, ce contrat les liant à une commission qui n'avait plus guère d'administratif que le nom.

II. — Domaine financier.

Les questions d'ordre financier peuvent se diviser en trois catégories de problèmes : les emprunts, les réformes fiscales, la situation budgétaire.

EMPRUNTS.

Depuis la mise en œuvre des réformes, le gouvernement autrichien s'était procuré les ressources qui lui étaient nécessaires au moyen des emprunts intérieurs dont il a été précédemment traité ; ces emprunts avaient été émis dans l'attente des crédits extérieurs qui avaient été reconnus indispensables à Genève. Mais la situation de l'Autriche ne permettait pas d'attendre l'aboutissement des négociations longues et difficiles de l'emprunt à long terme ; l'état de ses finances ne supportait plus aucun retard, ainsi que l'a signalé Mgr Seipel à la séance tenue à Paris le 1^{er} février 1923 par le Conseil de la Société des Nations. Le reliquat des emprunts antérieurs ne représen-

taît en effet que des ressources bien minimes en égard au déficit existant ; ces ressources ne pouvaient guère que permettre au gouvernement autrichien de faire face aux dépenses du mois de février 1923.

C'est pourquoi dès le 27 octobre 1922 la Commission des réparations avait, en vue de permettre l'émission d'emprunts à court terme, libéré de l'hypothèque des réparations le produit brut des douanes et du monopole des tabacs qui devaient servir de gage à ces emprunts.

a) *L'emprunt à court terme.*

L'autorisation d'émettre un emprunt à court terme d'un montant équivalant à 3 millions $1/2$ de livres sterling au maximum a été donnée le 27 janvier 1923 par le Comité de Contrôle des Puissances garantes, conformément à l'article 7 du Potrocole II des Accords de Genève.

Cet emprunt a été émis sur différentes places à la fin du mois de février 1923, de la façon suivante :

			Sur la base des cours à fin février
à Londres.....	1.800.000 livres sterling	£	1.800.000
à Paris.....	60.000.000 francs français env.		800.000
à Amsterdam.....	6.000.000 florin holland. env.		500.000
à Bruxelles.....	8.500.000 francs belges env.		100.000
à Stockholm.....	1.800.000 cour. Suède env.		100.000
En Suisse.....	5.000.000 francs Suisse env.		200.000
Ensemble.....			£ 3.500.000

Toutes les tranches ont été représentées par des bons du Trésor autrichien de la durée d'un an. La plupart ont été placées à un taux d'intérêt de 7 % par an. La tranche française portait 8 % et la tranche suisse 6 % d'intérêt. La tranche anglaise et la tranche hollandaise ont été ouvertes à la souscription du public ; les autres tranches ont été prises directement par les différents syndicats de banques. Le placement de cet emprunt a été fait avec succès notamment en Angleterre

où la souscription a été couverte presque deux fois par le public.

Cet emprunt était *gagé en premier lieu* par les recettes des douanes et du monopole des tabacs ; le service en était effectué par la Banque Nationale suisse à laquelle le gouvernement autrichien remettait 30 jours avant les échéances respectives les sommes nécessaires en monnaie conforme au libellé des titres de chaque tranche.

L'emprunt était *en second lieu garanti*, dans sa totalité, par des gouvernements étrangers, dans des proportions différentes de celles qui ont été par la suite adoptées pour l'emprunt à long terme. En effet, les Puissances qui avaient à la date du 1^{er} mars définitivement sanctionné leur promesse de garantie ont convenu d'augmenter dans les proportions nécessaires la garantie qu'elles ont accordée, « conformément aux protocoles », à l'emprunt à long terme, de façon à porter le total de ces garanties partielles à 100 % de l'emprunt. Les garanties pour l'emprunt à court terme étaient donc :

Grande-Bretagne.....	24,5 %
France.....	24,5 %
Italie.....	24,5 %
Tchécoslovaquie.....	24,5 %
Belgique.....	2 %

Les gouvernements de ces Etats ont déposé auprès de la Banque nationale suisse des bons collatéraux correspondant exactement aux montants émis dans les différentes monnaies. Dans le cas où 30 jours avant chaque échéance, les provisions constituées par le Gouvernement autrichien auraient été insuffisantes, la Banque nationale suisse aurait présenté à l'encaissement aux différentes Trésoreries des Etats garants les bons collatéraux, en indiquant le montant de la somme à verser par celles-ci pour compléter les provisions.

Cet emprunt étant émis en anticipation de l'emprunt à long terme de 650 millions de couronnes-or, il était convenu qu'il serait remboursé sur le produit de ce dernier emprunt ; dans ce but le gouvernement autrichien s'était réservé le droit de rembourser l'emprunt à court terme à tout moment, après

30 jours de préavis, en retenant un escompte de 4% correspondant à la période restant à courir; il a effectivement usé de ce droit pour rembourser en juillet 1923 les bons du Trésor de cet emprunt qui n'avaient pas été convertis en titres de l'emprunt à long terme. Pour la même raison, l'emprunt à court terme bénéficiait de toutes les garanties prévues par les Protocoles II et III signés à Genève le 4 octobre 1922; le capital et les intérêts des titres étaient donc « exempts de tous impôts; droits ou charges au profit de l'Etat autrichien ».

Dans son troisième rapport, le Commissaire général souligne l'importance de cet emprunt à court terme : « Depuis l'armistice jusqu'à une époque encore assez approchée, écrit-il, la nouvelle Autriche n'avait pu obtenir que des crédits de gouvernements étrangers, crédits qui sont devenus — comme l'a très bien exprimé le Comité financier — volontairement ou involontairement des dons... Le gouvernement autrichien a pu pour la première fois depuis la création de l'Etat actuel, faire appel au capital étranger privé. Ce fait à lui seul suffit pour démontrer combien la position du pays s'est améliorée depuis la signature des Protocoles de Genève... En émettant son emprunt sur tant de places étrangères — procédure qui n'était pas nécessitée par l'importance du montant total — le gouvernement autrichien a préparé d'une manière très efficace le terrain pour le placement d'emprunts ultérieurs. Les titres de la nouvelle Autriche sont maintenant introduits dans les différents pays et des relations avantageuses ont été nouées. On peut dire qu'un emprunt d'une telle construction est unique dans l'histoire financière et que le caractère international et solidaire de l'œuvre de Genève se reconnaît pleinement dans la base large de cette opération bancaire. »

b) *L'emprunt à long terme.*

Cet emprunt était l'emprunt définitif prévu par les Protocoles de Genève pour permettre l'exécution des réformes, les divers emprunts antérieurs à court terme qui avaient permis d'en attendre la négociation devant être remboursés sur les fonds qui devaient en provenir.

Le gouvernement autrichien nomma une commission composée de : M. Franckenstein, ministre d'Autriche à Londres, M. Peter Bark, ancien ministre des finances russes, M. F. H. Nixon, ancien directeur de la section économique et financière du secrétariat général de la Société des Nations.

Cette émission avait pour tâche de s'orienter sur les différents marchés financiers afin de préparer l'émission de l'emprunt, l'émission même restant réservée aux syndicats bancaires qui se sont formés ensuite dans les différents pays. Après avoir discuté à Vienne les questions relatives aux démarches dont elle était chargée, la mission se rendit en premier lieu à Rome le 16 mars 1923 et réussit pleinement dans ses négociations.

A. — *Caractéristiques générales de l'emprunt.* L'emprunt à long terme 1923-1943 est, comme l'emprunt à court terme émis en février 1923, un emprunt émis à des dates très rapprochées sur plusieurs marchés et garanti, en premier lieu, par les recettes brutes des douanes et du monopole des tabacs autrichiens et, en second lieu, par différents gouvernements.

Les conditions détaillées d'ordre général ont été établies par un « Engagement général » qui fut soumis au Comité de Contrôle et qui, après avoir subi quelques légères modifications, servit de base aux contrats spéciaux pour les émissions sur les différents marchés (1).

B. — *L'autorisation de l'emprunt.* Les Protocoles de Genève stipulaient que les conditions de l'emprunt devaient être approuvées par le Comité de Contrôle et par le Commissaire général ; la clause 3 de l'Engagement général nécessitait les mêmes autorisations pour chaque émission spéciale d'une partie de l'emprunt. Le Comité de Contrôle donna le 16 avril 1923 son approbation générale des conditions et l'autorisation des différentes émissions.

Cette autorisation était soumise principalement aux conditions suivantes : L'émission devait être faite conformément aux conditions stipulées dans l'Engagement général approuvé par le Comité. Le montant maximum de l'emprunt ne devait

1. Le texte définitif de cet Engagement général figure dans le 6^e rapport du Commissaire général (Annexe II), p. 17 et s.

pas dépasser la somme pour laquelle des garanties correspondant au total de 100% auraient été obtenues, lors de l'émission du premier prospectus. Si, à cette date, les garanties acquises n'étaient pas suffisantes pour garantir 100 % de l'emprunt maximum prévu par les Protocoles, le montant de l'emprunt serait réduit et les différents pourcentages de garantie sur ce montant réduit seraient augmentés pour chaque Etat garant, de façon à fournir un total de 100%. Cette modification ne pourrait avoir en aucun cas pour effet d'entraîner pour aucun pays un engagement pour une somme supérieure à celle qu'il avait consenti à garantir.

C. — *Déclaration de la Banque Nationale d'Autriche.* Conformément au vœu exprimé par le Comité de contrôle, la Banque Nationale d'Autriche s'engagea à ne pas se servir, pour des opérations spéculatives, des monnaies étrangères provenant de l'emprunt.

D. — *Libération des gages.* A la suite de l'invitation qui lui en avait été faite par le Conseil de la Société des nations dans une de ses résolutions du 1^{er} février 1923, la Commission des réparations avait décidé, le 20 février 1923, de libérer les revenus du gouvernement autrichien, destinés à servir de gage à l'emprunt à long terme, du privilège établi par l'article 197 du Traité de Saint-Germain pour les charges de réparations et autres (1).

En outre la Commission des réparations demanda aux gouvernements qui avaient accordé des crédits de relèvement à l'Autriche et qui avaient reçu en échange des bons de relèvement munis d'une priorité spéciale sur tous les biens du gouvernement autrichien :

I. « De proroger de vingt ans, à compter du 1^{er} janvier 1923, le délai de remboursement des bons de relèvement, sans, toutefois, qu'il soit porté atteinte à la priorité sur les réparations à laquelle ces bons ont droit ;

2. « En ce qui concerne les revenus et recettes visés dans la décision de la Commission des réparations, de faire passer le

1. Le texte de cette décision a été publié par le Commissaire général dans son 3^e rapport (Annexe VIII), p. 34.

privilège dont jouissent les bons de relèvement, après l'emprunt à long terme envisagé, et toutes créances pour garantie s'y rattachant de la même manière que la Commission des réparations a fait passer après eux le privilège des réparations ».

Tous les gouvernements intéressés, c'est à-dire ceux du Danemark, des États-Unis, de la France, de la Grande-Bretagne, de l'Italie, de la Norvège, des Pays-Bas, de la Suède et de la Suisse ont accédé à la demande de la Commission des réparations. Les recettes autrichiennes envisagées étaient donc libres pour être employées comme gages de l'emprunt.

E. *Les Garanties gouvernementales.* — Dans le Protocole n° 11 de Genève, les gouvernements britannique, français, italien et tchécoslovaque s'étaient engagés, sans préjudice des autres gouvernements qui accéderaient à la convention, à garantir un emprunt autrichien produisant 650 millions de couronnes-or « jusqu'à concurrence d'un maximum de 84 % à répartir suivant arrangements spéciaux entre les intéressés ».

Plusieurs autres gouvernements vinrent adhérer au Protocole n° 11 ; parmi ceux-ci, seuls les gouvernements de la Belgique, de la Suède, du Danemark et des Pays-Bas avaient ratifié leur adhésion au 31 mai, de telle sorte qu'à cette date la garantie de l'emprunt n'était obtenue qu'à concurrence de 90 % et répartie de la façon suivante:

France.....	21,8 %
Grande-Bretagne.....	21,8 %
Tchécoslovaquie.....	21,8 %
Italie.....	18,6 %
Belgique.....	2 %
Suède.....	2 %
Danemark.....	1 %
Pays-Bas.....	1 %
Total.....	90 %

Le gouvernement espagnol avait adhéré au Protocole n° 11, s'engageant à garantir 4 % de l'emprunt (pourcentage qui cor-

respondait à une somme de 26 millions de couronnes-or), mais il n'avait pas pu obtenir la ratification en temps utile.

D'autre part, le gouvernement fédéral suisse, qui préférerait ne pas adhérer au Protocole, mais voulait donner tout son appui à l'œuvre de reconstruction, s'était engagé à concéder au gouvernement autrichien un emprunt direct de 20 millions de couronnes-or, c'est-à-dire de plus de 3 % des 650 millions de couronnes-or.

Les garanties effectivement accordées étant de 90 % au 31 mai 1923 pour un emprunt de 650 millions de couronnes-or, le gouvernement autrichien était autorisé, en vertu de la décision du Comité de Contrôle précédemment citée et de l'article 13 de l'Engagement général, à émettre une telle partie de l'emprunt qui serait complètement couverte par les garanties des gouvernements, c'est-à-dire que le gouvernement autrichien avait le droit, en l'espèce, d'émettre un emprunt d'un montant égal aux 90/100 de 650 millions, soit de 585 millions de couronnes-or.

Conformément à la même décision du Comité de Contrôle, les pourcentages de garanties des différents Etats furent adaptés à ce montant réduit, de façon à réaliser une couverture de 100 %, sans entraîner pour aucun Etat d'engagement pour une somme supérieure à celle qu'il avait consenti à garantir. Ces pourcentages furent ensuite arrondis par le comité de contrôle, de telle sorte que les pourcentages de garantie de l'emprunt de 585 millions de couronnes-or furent ainsi finalement fixés pour chacun des Etats garantis :

France.....	24,5 %
Grande-Bretagne.....	24,5 %
Tchécoslovaquie.....	24,5 %
Italie.....	20,5 %
Belgique.....	2 %
Suède.....	2 %
Danemark.....	1 %
Pays-Bas.....	1 %
Total.....	100 %

Ces pourcentages s'appliquent à toutes les différentes tranches.

En vertu des articles 1 et 2 du Protocole n° II de Genève, le montant de l'emprunt consenti correspondait, non au total nominal mais à son produit net ; le gouvernement autrichien était donc autorisé à créer, sous la garantie résultant de ces conventions, la quantité de titres nécessaires pour produire une somme effective équivalente au maximum de 585 millions de couronnes-or.

F. *Le placement de l'emprunt.* — L'emprunt fut émis en dix tranches différentes dans les dix pays suivants : Angleterre, Etats-Unis, Suède, Pays-Bas, Belgique, Suisse, Autriche, France, Italie et Tchécoslovaquie.

La souscription qui eut lieu à des dates variant du 11 juin au 31 août suivant les places, obtint un succès inespéré. A Londres, la souscription d'une première tranche de 10.881.100 livres sterling fut couverte par le public plus de trois fois en l'espace de deux heures ; à New-York, une tranche de 25.000.000 de dollars fut couverte plusieurs fois en un quart d'heure ; les émissions à Stockholm et Amsterdam furent également couvertes plusieurs fois. Les banques belges ont pris ferme la tranche belge sans ouvrir de souscription publique.

La tranche tchécoslovaque fut prise entièrement par le gouvernement tchécoslovaque pour la conversion du crédit gouvernemental. L'émission en Autriche a été couverte par le public, sans qu'il ait été nécessaire de prolonger après le 30 juin, date prévue pour la clôture, le délai de souscription, ou de faire appel aux garanties des banques. « Ce résultat, fait remarquer le Commissaire général dans son 7^e rapport, est d'autant plus remarquable qu'il s'agissait du placement d'une somme de treize millions de dollars, représentant plus de 900 milliards en monnaie nationale, c'est-à-dire trois fois la valeur des dépôts d'épargne du pays, et plus de 1/6 du montant de la circulation fiduciaire... Le résultat obtenu montre la confiance témoignée par le public autrichien dans l'action de secours et le renversement de mentalité provoqué par l'intervention de la Société des Nations, l'intérêt des pays étrangers et l'énergie du gouvernement. »

L'émission suisse eut lieu le 25 juin ; elle a été couverte environ vingt fois ; un nombre considérable de petites souscriptions ont été recueillies, ce qui montre la popularité dont a joui l'emprunt. En Italie, l'emprunt de 200 millions de lires 6 1/2 % offert au public a été souscrit environ six fois les 21 et 22 juillet.

La tranche de 170 millions de francs français, qui complétait les émissions sur les autres marchés, a été aisément absorbée à la fin d'août par le marché français. En résumé, comme l'observe le commissaire général dans son 6^e rapport, « le crédit de l'Etat autrichien renforcé comme il l'était par les Protocoles de Genève, avait même été sous-estimé ».

Le tableau ci-joint, publié par le Commissaire général dans son onzième rapport, indique les principales conditions dans lesquelles a été placé cet emprunt.

Etant donné que c'est au mois de juin 1923 que la répartition des 585 millions de couronnes-or entre les différents marchés financiers a été négociée par la Commission d'emprunt nommée par le gouvernement autrichien, c'est le cours moyen des diverses monnaies en juin sur le marché de New-York qui a été adopté, dans l'établissement de ce tableau, pour la conversion en couronnes-or du produit net des tranches émises sur ces marchés en monnaies nationales (exceptionnellement, l'émission en Autriche a eu lieu en dollars). D'autre part le Commissaire général fait remarquer que l'évaluation des frais supplémentaires d'émissions (impression et envoi des titres, frais d'admission à la cote, commission d'emprunt, etc.) étant d'environ deux millions de couronnes-or, le produit net s'est trouvé finalement conforme au programme, mais que la chute des changes européens sur le marché de New-York depuis le mois de juin a diminué sensiblement la valeur-or des sommes dont le gouvernement autrichien a reçu la disposition.

	Dates 1923	Marchés	Montant nominal et type	Taux d'émission (en % du capital nominal)	Frais d'émission	Produit net en cour-or
1.	11 juin	Grande- Bretagne	L. Sterl. 14.000.000 N. %	80 %	Commission 1,75 % Timbre..... 2 %	243.112.000
			Produit net 76,25 % = L. St. 10.675.000			
2.	11 juin	Etats-Unis	\$ 25.000.000 N. 7 %	90 %	Commission 4,25 % Frais..... 0,125 %	105.640.000
			Produit net 85,625 % = \$ 21.406.250			
3.	11 juin	Tchéco- slovaquie	Pas d'émission publique. Titres à remettre au Gouvernement pour une valeur nette de..... en remboursement de crédits consentis en 1922. — La valeur nominale de ces titres doit être calculée d'après les conditions d'émission en Grande-Bretagne, en France et en Italie.			60.000.000
4.	Juin	Autriche	\$ 13.000.000 N. 7 %	93 % (91 % pour conversion empr.court terme)	Commission 1,5 %	58.302.000
			Produit net 91 % = \$ 11.814.075			
5.	21 août	France	Frcs. Fr. 170.000.000 N. 6,5 %	84 %	Commission. 3 % Frais..... 1 % Timbre..... 2 %	41.270.000
			Produit net 78 % = Frcs. fr. 132.600.000			
6.	20 juillet	Italie	L. it. 290.000.000 N. 6,5 % + 15 % taxe sur les coupons, soit au total (7,475 %)	93 %	Commission. 4 % Timbre..... 1,2 %	39.729.000
			Produit net 87,8 % = L. it. 175.600.000			
7.	23 juin	Suisse	Frcs. S. 25.000.000 N. 6 %	80 %	Commission.. 3 % Timbre..... 1 %	16.832.000
			Produit net 76 % = Frcs. S. 19.000.000			
8.	12 juin	Suède	Cour. Suéd. 13.110.000 N. 6 %	78 %	Publicité.. 0,25 % Timbre.... 1,2 %	12.560.000
			Produit net 76,55 % = Cour. suéd. 10.035.705			
9.	15 juin	Belgique	Frcs. belges 25.000.000 N. 6 %	80 %	Commission. 2 % Timbre..... 1 %	5.135.000
			Produit net 77 % = Frcs. belges 19.250.000			
10.	15 juin	Pays-Bas	Fl. holl. 3.000.000 N. 6 %	80 %	Commission. 2,8 % Timbre..... 1 %	4.441.000
			Produit net 76,5 % = Fl. holl. 2.295.000			
			Produit net total.....			587.021.000

B. — Réformes fiscales.

Le 2^e point de cette étude financière concerne les réformes fiscales.

La première mesure porte sur l'institution d'un impôt sur les transactions prévu par la loi de reconstruction. Seules sont soumises à l'impôt les transactions commerciales. Le taux de l'impôt est de 1 % ; sur les objets de luxe il est de 12 %. Pour éviter de créer un personnel de perception trop nombreux, la loi a prévu des arrangements forfaitaires pour les différentes opérations soumises à l'impôt relatives à une seule marchandise. Ces arrangements ont donné pour résultat un montant de l'impôt de 2 à 3 %. Les exportations de marchandises sont exonérées de cet impôt. L'impôt est partagé entre les provinces et la confédération, 30 % aux provinces et 70 % à la Confédération pour l'année 1923. Le montant en est estimé à 670 milliards de couronnes par an. Cet impôt offre des analogies avec notre taxe sur le chiffre d'affaires.

Des mesures plus générales ont été envisagées dans la suite et les recettes en ont été améliorées. Le système de perception en particulier a été réorganisé et la distinction est devenue beaucoup plus nette entre les impôts fédéraux, les impôts mixtes, les impôts provinciaux et communaux quant à leur perception qui autrefois était faite sur un compte commun et suivie d'une répartition donnant lieu à des comptes compliqués et revisibles. La législation sur l'impôt personnel a été aussi codifiée comme l'avait prévu la loi de reconstruction. Cette codification était en effet indispensable parce que de nombreux amendements votés pour remédier à la chute des cours de la monnaie autrichienne avaient rendu cette législation à peu près incompréhensible. Rien de beaucoup plus important n'est à signaler pendant cette première période ; comme on le voit ce sont surtout des mesures d'adaptation qui sont prises plutôt que des réformes importantes et novatrices.

C. — Situation budgétaire.

Un premier projet de budget pour l'année 1923 avait été déposé par le gouvernement le 6 novembre 1922, qui reposait sur des données d'octobre 1922 ; il fut retiré par la suite et remplacé par un deuxième projet dont les traits principaux sont les suivants :

dépenses.....	8.472 milliards
recettes.....	6.098 —
déficit.....	2.374 milliards en couronnes papier.

Comme le fait remarquer le Commissaire (1), ce projet ne représente pas la position financière de l'Etat au début de 1923. Il a au contraire le caractère d'un but à atteindre pendant l'année 1923 au moyen de réformes et d'économies sérieuses.

Dans ce budget le chiffre des dépenses extraordinaires correspond à peu près au déficit ; or la moitié de ces dépenses extraordinaires sont des dépenses productives ou d'investissement (électrification des chemins de fer, amélioration des P.T.T., réfection des routes, etc..) Ce projet fut voté le 22 juin 1923 et par là même le régime des douzièmes provisoires, prolongé à trois reprises, prit fin. Pour l'administration centrale le déficit prévu est de 1.543 milliards de couronnes-papier ; pour les entreprises de l'Etat de 2.012 milliards. Pour les monopoles un rendement total net de 891 milliards est au contraire prévu qui sera affecté à la couverture du déficit de l'administration centrale. Tel quel le déficit qui est au total de 2664 milliards de couronnes-papier ou 185 millions de couronnes-or est inférieur au déficit total prévu par l'accord conclu entre la délégation provisoire de la Société des Nations et le gouvernement autrichien.

1. 3^e Rapport, p. 8.

III. — *Domaine Monétaire et Economique.*

La Circulation fiduciaire est de 4.080 milliards dans le dernier bilan de janvier de la Banque nationale. Le change est stable à cette époque : le dollar vaut environ 71.000 couronnes-papier ce qui donne à la couronne-or une valeur de 14.000 couronnes-papier. Les dépôts en banque sont en voie d'augmentation.

Le Commissaire de la Société des Nations (1) attache une grande importance à ce que soit poursuivie l'œuvre de redressement économique parallèlement à l'œuvre de redressement financier, car fait-il remarquer, ces deux faces du problème sont solidaires et il est inutile de porter ses efforts du côté des Finances publiques, si on ne facilite pas la renaissance de la prospérité économique du pays.

Cette période janvier-août 1923 est marquée par trois faits principaux :

La nomination d'un conseiller auprès de la Banque nationale.

L'afflux des dépôts et des devises à la Banque.

La hausse à la Bourse de Vienne.

Comme il avait été conseillé au gouvernement autrichien, celui-ci fit décider par un amendement aux statuts de la Banque qu'un « conseiller » étranger serait adjoint au directeur de la Banque à titre d'expert. C'est sur la pression des milieux étrangers financiers que la création de ce poste a eu lieu malgré la répugnance nationale à admettre cette sorte de tutelle. On estimait en effet à l'étranger cette disposition comme devant être un facteur considérable de crédit à la Banque nationale d'Autriche et on avait été jusqu'à proposer que le directeur lui-même pendant la période de reconstruction fût étranger. Le nouvel article 124 des statuts adopté par le Conseil national le 15 avril et par le conseil fédéral le 3 mai, porte que le Conseiller est élu par le Président de la Confédération, sur la proposition du Conseil des Ministres après désignation par le Commissaire de la Société des Nations. Conformément à cet article, celui-ci a

1. 3^e Rapport, p. 14 et 15.

donc désigné M. Snyder de Wartensee, vice-président de la direction de la Banque Nationale Suisse, qui a accepté.

Le deuxième fait saillant de cette période est un commencement de réorganisation du marché monétaire et l'afflux d'or et de devises étrangères à la Banque Nationale.

Dès février a lieu une grosse augmentation de l'encaisse devises supérieure à l'augmentation des engagements résultant de la circulation fiduciaire et des comptes courants. Cette augmentation s'accroît les mois suivants. Elle est accompagnée d'une augmentation des dépôts qui n'est pas moins importante. En effet, non seulement, les capitaux nationaux sont rapatriés à la suite de la stabilisation devenue définitive au cours de 14.000 couronnes-papier pour une couronne-or, mais encore a lieu une importation considérable de capitaux étrangers.

Les résultats de ce revirement se manifestent dans la modification des chiffres au bilan de la Banque mais plus encore, c'est-à-dire de façon plus sensible, par une hausse des cours des actions à la Bourse de Vienne qui pour le seul mois de mai voient leur index général s'élever de 882 à 1284. La Bourse est gagnée par une fièvre de spéculation et prévoit la reprise des affaires. C'est ce qui explique que malgré la restauration du marché monétaire le taux de l'intérêt reste encore très élevé. Les capitaux s'emploient en effet à la Bourse à longue ou à courte vue et les emprunteurs à court terme ne bénéficient pas encore de cette renaissance. Une réaction saisonnière au cours de l'été permet d'envisager une baisse de l'intérêt à court terme par suite d'une retraite au moins partielle des capitaux de la Bourse.

Pendant cette période le nombre des chômeurs a baissé beaucoup indiquant par là une reprise certaine de l'activité des affaires non proportionnelle toutefois parce que dès le début de l'année s'est accru considérablement un mouvement d'émigration qui s'expliquait par le chiffre de 110.308 chômeurs au 2 février à Vienne et dans les faubourgs, chiffre ne comptant que les chômeurs officiellement déclarés.

Quant aux prix, leur index est monté de 6 % en février, 7 % en mars avril, 5 % en mai. A partir de juin il redescend de 10 %

jusqu'à août. La courbe est donc à peu près horizontale et légèrement en faveur de la hausse.

La Balance commerciale accuse pour le 1^{er} semestre de l'année 1923 un excédent d'importations de 127.955 millions de couronnes or, qui compense ainsi à la Balance des Comptes l'importation des capitaux dans une certaine mesure.

CHAPITRE IV

Août 1923-Septembre 1924 Vers une atténuation du contrôle

I. — Domaine administratif.

Cette période ne présente aucune réforme saillante comme la précédente. Le gouvernement autrichien persévère dans la voie où il s'est engagé, non sans éprouver parfois une grande résistance.

D'une part il est de plus en plus évident à mesure que les renvois de fonctionnaires deviennent plus difficiles, qu'une réorganisation générale de l'administration s'impose. Les cadres tels qu'ils sont encore constitués ne sont plus aussi remplis à la fin d'août 1924 que dix-huit mois auparavant. Au début du relèvement autrichien une réorganisation générale aurait beaucoup facilité la tâche ; à présent elle devient une condition indispensable pour l'achèvement de l'œuvre commencée. Un exemple en est fourni par l'administration des chemins de fer dans laquelle figurent la plus grande partie des fonctionnaires renvoyés pendant cette période, précisément parce que la réorganisation en est entreprise. C'est ainsi que plus de 10.000 employés ont été renvoyés dans les chemins de fer seuls pour les 2 derniers mois de 1923. Dans l'administration centrale, le commissaire insiste sur la nécessité de supprimer tous les services qui font double emploi.

L'Etat n'est pas non plus aidé dans la mesure où il devrait l'être par les provinces et les communes qui sont indépendantes de lui pour leur administration intérieure. C'est là une constatation qui malheureusement n'est pas spéciale à l'Autriche ; en fait l'Etat est beaucoup gêné ici comme ailleurs par ce manque

de clairvoyance et de solidarité. En Autriche les statistiques montrent que beaucoup de provinces et communes ont insuffisamment réduit le nombre de leurs fonctionnaires, que certaines même l'ont augmenté (1).

Catégories	Traitement total	Traitements d'avant	Valeur en % des traitements totaux actuels aux traitements valorisés
	Traitement de base Indemnité résidence Indemnité cherté de vie	sur la base de l'enchérissement de la vie : index = 11.027	
1	1.089.000	1.073.000	102
2	1.103.000	1.073.000	103
3	1.116.000	1.282.000	87
4	1.129.000	1.275.000	89
5	1.289.000	1.510.000	85
6	1.269.000	1.470.000	86
6	1.670.000	2.322.000	72
7	1.365.000	2.132.000	64
8	1.364.000	1.864.000	73
9	1.229.000	2.132.000	58
10	1.759.000	3.676.000	48
11	1.426.000	2.904.000	49
12	2.048.000	4.576.000	45
13	1.681.000	3.676.000	46
14	1.567.000	3.676.000	43
15	2.360.000	5.890.000	40
15	1.851.000	4.576.000	41
16	2.200.000	5.890.000	37
17	2.669.000	7.572.000	35
18	3.214.000	9.042.000	36
19	3.748.000	11.211.000	33
20 (catégorie des fonctionnaires extraordinaires)	4.603.000	18.378.000	25

Les indemnités de licenciement sont aussi trop fortes. Il ne suffit pas de renvoyer, encore faut-il le faire avec le moins de frais possible ou alors la tâche devient facile. Devant des indemnités qui atteignent des taux très élevés les résistances s'émoussent. Le Commissaire constate que « les fonctionnaires licenciés sont indemnisés avec une générosité inconnue hors de l'Autriche. Les retraités touchent jusqu'à 100 % de leurs salaires et même au delà... » Ceci n'a pas été sans s'opposer aux économies qu'on voulait réaliser par les licenciements. Ces

i. 15^e rapport du Commissaire, annexe III, p. 15.

économies sont d'ailleurs bien difficiles à réaliser et cette période a été marquée par une grève des fonctionnaires réclamant une augmentation de leurs traitements, grève qui a éclaté sur l'instigation du personnel des P. T. T. et des douanes, et était bien inutile, comme le fait remarquer à juste raison le Commissaire, car elle se heurtait à l'état de la trésorerie. Une amélioration des salaires et des traitements ne pouvait être obtenue que par des économies et une réduction du personnel.

Le tableau ci-devant donne une idée de la situation des fonctionnaires au 1^{er} novembre 1923.

Comme on peut le voir ce sont en Autriche comme partout les fonctionnaires d'un rang élevé dont le traitement a été le plus atteint par suite de la dépréciation monétaire.

Au 1^{er} juillet 1924 le nombre des fonctionnaires renvoyés devait être de 100.000. Il n'était encore que de 70.762 au 4 octobre 1924.

II. — *Domaine financier.*

A) *Les emprunts.*

L'emprunt de 585 millions de couronnes-or a été complètement placé pendant la période précédente. Le Commissaire général rappelle, dans son 13^e rapport, que l'action de crédit en faveur de l'Autriche telle qu'elle est prévue dans les Protocoles de Genève ne comporte pas seulement cet emprunt international 1923-1943, mais encore deux emprunts à négocier avec la garantie respective des gouvernements suisse et espagnol qui n'ont pas participé à la garantie de l'emprunt de 585 millions.

Le gouvernement suisse a été autorisé par une décision de l'Assemblée fédérale suisse, en date du 6 février 1923, à participer jusqu'à concurrence de 20 millions de couronnes-or à l'œuvre de restauration de l'Autriche, soit par avance directe gouvernementale, soit sous toute autre forme. Le gouvernement autrichien, d'accord avec le commissaire général, a décidé de surseoir à cette demande de crédit.

La garantie du gouvernement espagnol pour un emprunt

devant fournir un produit net de 26 millions de couronnes-or a également été obtenue et a été utilisée. Cette opération de crédit a été négociée avec les banques espagnoles ; les obligations sont de 500 pesetas émises à 405, au taux de 6 %, remboursables en 20 ans du 1^{er} décembre 1923.

B) Régime Fiscal.

La loi de reconstruction (chap. B) prévoit la réorganisation du système fiscal de l'Autriche qui porte encore trop les traces de la période d'inflation. D'un côté cette réorganisation vise un rendement plus élevé que dans cette période de crise ; d'autre part elle a pour but de simplifier le système fiscal.

Pendant la première partie de l'année 1923, on l'a vu précédemment, le ministre des finances s'est efforcé d'obtenir des majorations d'impôts. Le travail de réorganisation proprement dit restait toutefois à faire et le ministre a donc présenté au Parlement des projets de loi sur la modification des lois fiscales.

a) Taxe sur les gains (Allgemeine Erwerbsteuer), qui sera désormais calculée sur le rendement *net* des entreprises ;

b) Impôt sur le revenu, dont le minimum soumis à taxation sera relevé et dont l'échelle sera modérée dans les niveaux supérieurs. La notion de revenu est précisée et ne comprendra pas nécessairement les augmentations de capital provenant de l'adaptation au change stabilisé.

En outre un impôt sur le capital introduit conformément à la loi de reconstruction complétera en quelque sorte l'impôt sur le revenu ; suivant la nature des biens considérés, il frapperait d'une taxe de 0,5 à 3 % la valeur du capital, évaluée elle-même d'après le revenu touché en partant du coefficient 10 pour les entreprises, 15 pour les biens agricoles et 20 pour les propriétés mobilières et urbaines. Cet impôt appelé impôt sur le capital, ne serait qu'un nouvel et supplémentaire impôt sur le revenu.

En ce qui concerne les impôts indirects, des projets de loi ont été présentés au Parlement visant l'introduction : a) d'une taxe sur le droit de souscription des porteurs d'actions aux

nouvelles émissions ; b) d'une taxe sur les bénéfices des syndicats d'émission. Ces deux impôts remplaceront l'impôt supprimé sur le revenu provenant de l'adaptation du capital mobilier au change stabilisé. Ils seront payés par les entreprises qui ont leur siège en Autriche et seront fixés respectivement à 4 % et 12 % de l'objet taxable. Les entreprises étrangères sont frappées par un impôt de 3 % sur l'inscription à la cote des actions provenant de nouvelles émissions de capital et n'auront donc pas une situation privilégiée par suite du fait qu'elles n'ont pas leur siège social en Autriche.

Une troisième catégorie de lois fiscales existantes est celle concernant l'impôt sur les transactions bancaires, celui sur les ventes d'actions en bourse, et celui sur les transactions de devises. Leur modification s'imposera au point de vue économique afin de sauvegarder la position de Vienne comme centre financier.

Tels étaient les projets du ministère au cours de la période que nous envisageons. Ces projets furent votés le 29 février 1924 sans modification de fond. La seule majoration apportée fut celle de l'impôt sur les valeurs de Bourse qui fut majoré de 100 %.

La première mesure prise ensuite fut une mesure de réduction d'impôt. Sous l'impression produite par l'effondrement des cours à la Bourse de Vienne un décret du 27 mars ramena l'impôt sur les valeurs de Bourse au niveau existant avant le 10 mars, date à laquelle la majoration était entrée en vigueur.

En effet, le gouvernement avait essayé vainement de compenser, par une majoration de l'impôt, la diminution des recettes. Le rendement de cet impôt était passé de 38 milliards en août 1923 à 21 milliards en février 1924. Il y avait pourtant là une indication très nette, pour un seul impôt, que la limite de taxation était dépassée. Cet événement montre le danger de la surtaxation en général.

Le ministre des Finances l'a si bien compris qu'après une modération de l'impôt sur le revenu aux échelons élevés (voir plus haut) il envisage une modération de l'impôt sur les bénéfices des sociétés, dont le taux est passé de 18 ou 20 % avant guerre à 50 % du rendement net. Il faut encore y ajouter 10 ou 20 % d'un impôt supplémentaire sur les hauts dividendes et

les surtaxes prélevées par les chambres de commerce, si bien qu'on cite des exemples où la charge totale est de 89 % du rendement net. La loi votée à ce sujet, le 6 juin 1924, consacra le projet du ministère de ramener l'impôt au taux de 45 % y compris les surtaxes prélevées par les chambres de commerce; toutefois, la loi dépassa les intentions du ministre en décidant la suspension de l'impôt sur les hauts dividendes jusqu'à l'introduction d'une nouvelle unité monétaire.

Ces mesures montrent la sagacité du gouvernement et du Commissaire de la Société des nations qui comprennent (le Commissaire a beaucoup insisté sur ce point auprès du gouvernement) le danger de compromettre l'économie du pays par des mesures fiscales trop lourdes, et n'hésitent pas à proposer des réductions importantes de recettes, réductions temporaires d'ailleurs puisqu'elles ont pour but de faciliter la reprise de l'activité économique et que cette reprise provoquera elle-même à son tour une augmentation des recettes. Cette méthode intelligente qu'accompagne nécessairement sinon une restriction, du moins le souci d'empêcher les dépenses qui ne sont pas indispensables, évite à l'économie du pays une anémie qui pourrait lui être fatale pour de longues années.

Un autre point de vue et non des moins importants est celui de la répartition des impôts entre l'Etat et les Provinces et communes dont le mode très imparfait appelait également une réforme que le gouvernement jugea indispensable et qu'il réussit pendant cette période à accomplir partiellement.

Selon le plan de réformes par étapes établi par la Délégation provisoire de la Société des Nations, de même que pour l'administration fédérale, l'augmentation des recettes des provinces et communes devait marcher de pair avec une réduction de certaines dépenses, ce qui leur permettrait de rétablir leur organisation sur des bases normales. Leur tâche était d'ailleurs beaucoup plus simple car il leur suffisait de simplifier leur administration dans le cadre de l'organisation existante. La Confédération au contraire devait réduire son appareil administratif de grande puissance au strict minimum compatible avec les besoins de son territoire; de plus, l'Etat devait remplacer à l'avenir, par un accroissement des impôts, les

disponibilités que lui fournissait l'inflation pendant la période de crise, tout en donnant des subventions aux provinces et aux communes.

Le gouvernement dans le but de se conformer au plan de la Délégation avait donc pris soin de régler dans la loi de reconstruction, la répartition du produit des impôts entre la Confédération, les provinces et les communes. Mais ce règlement a donné lieu à des résultats tout différents de ceux prévus par suite du rendement très élevé de l'impôt sur le revenu, sur les gains particuliers et de la taxe sur les transactions commerciales. Si le gouvernement avait pu prévoir ces résultats, il aurait fixé de façon différente les quote-parts des impôts soumis à la répartition.

A ces larges disponibilités les Provinces et Communes ont vu s'ajouter les plus-values de leurs impôts locaux. De ce fait, la faculté contributive de la population était mise en cause, sans que les Provinces et les Communes fissent preuve d'un souci aussi fort que le gouvernement de réduire les dépenses, certaines allant même jusqu'à les augmenter puisque directement ou indirectement le budget de la Confédération en avait sa charge.

Une loi du 6 juin 1924, à la suite d'un projet du gouvernement désireux de remédier à cet état de choses, mit fin pour l'avenir à cette aisance indésirable. Ce ne fut pas d'ailleurs sans une vive opposition que la réforme s'accomplit ; en particulier la commune de Vienne fut au premier rang des opposants, ses dépenses de 1924 accusant sur celles de 1923 une augmentation de 123 %.

Mais le gouvernement avait lui aussi des dépenses nouvelles qu'il ne pouvait couvrir, celles qui par exemple résultaient de l'augmentation de ses fonctionnaires, qu'en reprenant aux communes et aux provinces ce qu'elles avaient en trop. La loi sur la modification de la rétrocession d'une partie de certains impôts aux provinces et communes, loi sur les « Ertragsanteile », établit donc en faveur de la Confédération une priorité de 550 milliards sur les quote-parts des organismes autonomes aux impôts soumis à la répartition, cette priorité devant être réduite à 400 milliards à partir de 1926,

Malheureusement, en cédant ainsi une partie de leurs recettes, les provinces et communes ont envisagé une majoration de leurs propres impôts sans que par suite des lois constitutionnelles le gouvernement puisse s'y opposer ; en particulier cette hausse portera sur les impôts autonomes sur les loyers.

On voit comme en fait le gouvernement trouve des difficultés dans l'accomplissement de la tâche qu'il s'est imposée et combien la collaboration des provinces lui est peu acquise. Il n'est le maître ni en principe, ni en fait et sa situation fait songer à d'autres semblables dans d'autres pays où, si le gouvernement a en théorie un droit de regard et de tutelle, en fait le manque de clairvoyance des administrations locales s'oppose à l'œuvre générale d'assainissement qui est dans le programme de tous les gouvernements européens d'après guerre.

C) La question budgétaire.

Le budget pour 1924 dont le projet était déjà déposé par le gouvernement dès novembre 1923 fut voté le 21 mai 1924. Le projet du gouvernement prévoyait un déficit de 836,7 milliards de couronnes papier. Il ne fut pas adopté de suite, les dissensions parlementaires se prolongèrent et le vote de douzièmes provisoires s'imposa.

Le budget voté le 21 mai présente un déficit de 1.166 milliards ; dans ce budget sont compris les frais de la réforme des traitements de décembre 1923 qui n'étaient pas portés au projet et qui majorent les prévisions de dépenses d'une somme de 501 milliards. Par rapport au budget de 1923 on constate une réduction considérable du déficit de l'ordre de 1.498 milliards. La réduction est donc de plus de 50 % et ce malgré des dépenses en très forte augmentation puisque la marge d'augmentation dépasse 2.300 milliards, non compris les frais de la réforme des traitements citée plus haut. C'est la diminution considérable du déficit des chemins de fer qui a permis d'éviter une augmentation trop forte des dépenses totales qui étaient de 8.309 milliards en 1923 et au budget de 1924 ne sont encore que de 9.107 milliards.

Ce déficit ne représente pas du reste l'état définitif de la Tré-

sorerie Autrichienne dans l'année courante. Par une disposition spéciale de la loi budgétaire (art. 1, § 3) le gouvernement est chargé de réduire ce déficit à 146,7 milliards, chiffre du programme de réformes arrêté par accord entre l'Etat et la Délégation provisoire. Une réduction de 500 milliards est assurée par le vote d'une loi sur la réforme du système de la répartition de certains impôts entre la Confédération, les provinces et les communes. Il restera un déficit de 666 milliards dont la réduction jusqu'au chiffre de 146 milliards sera très difficile à réaliser si on tient compte des dépenses supplémentaires que comporte la réforme des traitements de nouveau en discussion et qui aboutirait à une augmentation totale de 900 milliards.

Seuls le rendement inattendu des recettes, estimées très bas dans la loi budgétaire et la poursuite des réformes peuvent permettre d'y parvenir.

Dans son 27^e rapport relatif à la période août septembre 1924 le commissaire calcule (1), d'après les comptes clos au 31 juillet et le total de comptes mensuels préalables pour le 2^e semestre, que le déficit total qui est de 259 milliards au 31 juillet sera de 550 milliards au 31 décembre.

On n'aura donc pas atteint le chiffre de 146 milliards prévu.

III. — *Domaine économique et monétaire.*

Le fait le plus saillant de cette deuxième période est une crise qui a secoué de la façon la plus violente la Bourse de Vienne au printemps de 1924, entraînant du 15 mars au 15 avril l'indice général de 2.367 à 1.724, soit une baisse moyenne de 27 %. Cette crise est la conséquence, sinon logique du moins inévitable en fait, de la hausse spéculative extrême qui avait régné les mois précédents et dont il a été parlé lors de l'étude de la précédente période. En soi cette crise ne revêt aucun caractère particulier et il n'y a pas lieu d'y insister.

Au 15 septembre 1923 le bilan publié par la Banque était le suivant :

1. 21^e Rapport, Annexe IV, p. 11.

Etat au 15 septembre 1923.

Actifs :

	Postes	Couronnes-papier
Encaisse métallique * :		
Or monnayé et non monnayé.....		73.390.999.000
Devises et valeurs calculées conformément à l'article 85 des statuts.....		3.027.742.249 300
		<u>3.101.133.248.300</u>
Traites escomptées, warrants et effets....		700.175.094.100
Prêts sur garanties.....		896.014.000
Dette de l'Etat résultant des anciennes avances.....		2.537.661.137.600
Bâtiments et installations.....		38.788.312.600
Autres actifs.....		2.083.062.490.000
Total des actifs.....		<u>8.461.716.296.600</u>

Passifs :

Capital actions (en cour.-or 30.000.000)..	385.020.000.000
Montant des billets en circulation.....	5.760.597.977.900
Engagements résultant des comptes courants et autres obligations à vue.....	577.632.824.700
Autres passifs.....	1.738.465.494.000
Total des passifs.....	<u>8.461.716.296.600</u>

* Calculée en couronnes-or, la valeur de l'encaisse était de :

	Couronnes-or
Or monnayé et non monnayé.....	5.718.482,08
Devises et valeurs calculées conformément à l'article 85 des statuts.....	235.915.712,12
	<u>241.634.194,20</u>

Quant à la situation de la Banque elle s'établissait de la façon suivante à cette date :

Encaisse par rapport à circulation + Comptes courants — Dette de l'Etat couvre.....	81,6 %
Encaisse par rapport à circulation + Comptes courants couvre	48,9 %
Encaisse par rapports à circulation couvre.....	53,8 %

Le nombre des chômeurs passait de 83.000 à 80.000 environ de août à septembre. Le chiffre des dépôts était en augmentation et passait de 30 à 32 millions de couronnes-or dans les banques et caisses d'épargne pour les mêmes mois.

« L'augmentation de l'encaisse-or et devises se poursuit pendant toute l'année 1923, la balance des comptes demeure active durant cette période de réadaptation, malgré le déficit de la balance commerciale. La Banque absorbe l'offre de devises constituant ainsi son encaisse et maintenant le change au cours de stabilisation. La contrevaieur couronnes de cette encaisse provient surtout d'émissions nouvelles entièrement gagées et facilement absorbées par un marché insuffisamment fourni à l'origine de capitaux circulants. A partir de juillet l'importance des dépôts à vue augmente ; la Banque les utilise pour acheter sur le marché des changes l'excédent de devises, garder ainsi la direction du change, tout en tentant d'émettre le moins possible de nouveaux billets à cause du danger de répercussion sur les prix intérieurs.

« L'augmentation des dépôts sert ainsi à couvrir l'augmentation de la réserve de devises. En fin de chaque mois, lors du retrait des dépôts, la circulation est obligée de s'accroître pour s'adapter à l'augmentation de l'encaisse.

« A partir de septembre, la Banque tente d'utiliser la baisse du taux réel d'intérêt (fin de l'adaptation de bourse) pour reprendre la direction du loyer des capitaux en augmentant son portefeuille d'escompte régulateur normal du marché.

« Le portefeuille des Bons du trésor (dette de l'Etat envers la Banque) s'est réduit de : 2.558 milliards du 7 janvier 1923 à 2.534 milliards au 31 décembre (1). »

Au milieu de l'année 1924 la situation est différente ; l'Autriche souffre d'une grave crise de crédit. L'étranger qui avait acheté de nombreux titres à la bourse les a revendus par la suite beaucoup plus cher, au début de la période de baisse ; de là pour l'Autriche une première perte en capital. En second lieu la population autrichienne a beaucoup spéculé et de façon malheureuse sur la baisse du franc français au début de 1924 ;

elle y a perdu un capital important. Enfin certaines banques ont croulé ; une crise de confiance a accentué le manque de capital ; le public a retiré des dépôts et l'étranger a supprimé des crédits.

De ce fait les demandes de devises ont dépassé les offres, diminuant l'encaisse et les engagements de la Banque. De son côté le Portefeuille augmente, contribuant à diminuer encore l'encaisse qui du 7 janvier au 15 juillet passe de 4.368 milliards de couronnes-papier à 3.268, couvrant les engagements de 38 % seulement, alors que la proportion en janvier était de 57 %. Le taux de l'Escompte est porté de 9 à 12 % le 5 juin.

Au 15 septembre 1924, le Bilan de la Banque est le suivant : (voir tableau page suivante).

La baisse à la bourse se continue pendant les mois d'été et l'indice descend jusqu'à 1.141 au 15 juillet, même niveau qu'en avril 1923 avant la baisse.

Le nombre des chômeurs est passé par un maximum de 125.000 en mars pour redescendre à 63.000 en juillet, puis se relever à 77.000 au 15 septembre ; quant aux prix après s'être relevés légèrement leur stabilité s'accuse.

Les statistiques du Commerce extérieur montrent un développement favorable des affaires ; toutefois le déficit de la Balance commerciale qui était de 47 millions de couronnes-or pour août 1923, après être passé à 146 en décembre, est encore de 60 en août 1924.

IV. — La prolongation du contrôle.

Le texte du Protocole III de Genève d'octobre 1922 prévoyait que « les fonctions du Commissaire général prendront fin par décision du Conseil de la Société des nations quand celui-ci aura constaté que la stabilité financière de l'Autriche aura été assurée sans préjudice du contrôle spécial des gages affectés au service de l'emprunt ».

Comme il avait été prévu que le rétablissement de l'équilibre financier se produirait vraisemblablement à la fin de l'année 1924, le gouvernement autrichien avait espéré obtenir la levée

Postes	Millions de couronnes-papier
<i>Actifs :</i>	
Encaisse métallique * :	
Or monnayé et non monnayé.....	108.453,0
Devises et valeurs calculées conformément à l'article 85 des statuts.....	3.531.397,8
	<u>3.639.850,8</u>
Traites escomptées, warrants et effets.....	3.052.902,6
Prêts sur garanties.....	2 308,1
Dette de l'Etat résultant des anciennes avances.....	2.218.534,3
Bâtiments et installations.....	43.250
Autres Actifs.....	3 958.293,9
Total des actifs.....	<u>12.915 139,7</u>
<i>Passifs :</i>	
Capital-actions (en couronnes-or 30.000.000).	432.000
Fonds de réserve (1).....	4.872
Montant des billets en circulation.....	7.603.734,9
Engagements résultant des comptes courants et autres obligations à vue.....	1.301.825,8
Autres Passifs.....	3.572.707,0
Total des Passifs.....	<u>12.915.139,7</u>
	<u>Couronnes-or</u>
* Calculée en couronnes-or, la valeur de l'en- caisse était de :	
Or monnayé et non monnayé.....	7.531.461,99
Devises et valeurs (calculées conformément à l'article 85 des statuts).....	245.235.955,56
Total.....	252.767.417,55
Et la situation s'établit comme suit :	
Encaisse par rapport à circulation + comptes cou- rants — Dette de l'Etat couvre.....	54,4 %
Encaisse par rapport à circulation + comptes courants couvre.....	40,9 %
Encaisse par rapport à circulation couvre.....	47,9 %

1. A la suite de la gestion de la Banque pendant la première année d'activité.

du contrôle en septembre 1924 au cours des délibérations qui avaient lieu trimestriellement à Genève ; mais la délégation autrichienne ne put obtenir du Comité financier et du Conseil de la Société des nations que l'augmentation du budget des dépenses pour 1925, budget qui fut porté de 350 millions de couronnes-or à 495 millions. Le contrôle était maintenu avec, il est vrai, certains adoucissements éventuels ; sa suppression était subordonnée à l'exécution de diverses mesures, à la réalisation des prévisions du budget de 1925 et à l'avènement d'une situation générale économique inspirant confiance.

Nous indiquerons dès maintenant que le contrôle atténué prévu par les accords de septembre 1924 fut mis en vigueur le 11 août 1925 sur l'initiative du Commissaire général ; celui-ci cessait de s'occuper des détails du budget ou des chapitres particuliers des dépenses, et se bornait à exercer une surveillance sur la situation budgétaire générale.

Cette atténuation fut approuvée à Genève en septembre 1925. Une nouvelle atténuation du contrôle était décidée pour le 1^{er} janvier 1926 ; le Comité financier fut dès lors autorisé à discuter à la réunion de décembre 1925 les modalités précises selon lesquelles, après la cessation du contrôle, les dispositions des protocoles de 1922 devraient être exécutées en ce qui concerne :

1^o La gestion du compte des recettes affectées ;

2^o Le contrôle de l'emploi du solde de l'emprunt de restauration de la Société des nations qui, aux termes des Protocoles II et III, incombe au Commissaire général ;

3^o Le mode de liaison entre le gouvernement autrichien et le comité de contrôle (liaison assurée par le Commissaire général pendant la période du contrôle).

La fin du contrôle devait avoir lieu après le vote du budget de 1926, dans les limites des chiffres de prévision, et après la présentation des comptes clos pour 1925. Ces dispositions furent mises au point à la réunion de décembre du comité.

D'autre part, le 9 décembre 1925, le gouvernement autrichien acceptait :

1^o Que le conseiller de la Banque nationale reste en fonctions

pendant trois ans, à partir de la date à laquelle se terminerait définitivement le contrôle du Commissaire général.

2° Que pendant une période de 10 années, à partir de cette même date, le Conseil de la Société des nations puisse décider le rétablissement du contrôle d'un Commissaire général, si le produit des revenus gagés se révélait insuffisant pour assurer le service de l'emprunt ou si l'équilibre financier était sérieusement compromis.

Les comptes clos de l'exercice 1925 n'ayant pas été disponibles à la session de mars 1926 du Conseil, le contrôle ne put être levé que par décision en date du 9 juin 1926 (1).

1. Nous donnons en annexes (nos VIII à XV) les principaux textes relatifs aux discussions de Genève portant sur la prolongation puis la fin du contrôle.

CHAPITRE V

Septembre 1924-Juin 1926.

Vers la levée du contrôle.

I. — Domaine administratif.

1° La réduction du nombre des fonctionnaires.

Cette période est marquée tout d'abord par une grève générale du personnel des chemins de fer qui suit et accompagne la grève des fonctionnaires du gouvernement. Nous avons vu que la réduction du personnel dans l'administration en général était due principalement aux licenciements effectués parmi le personnel des chemins de fer. Ce que la direction des chemins de fer cherchait en effet à la suite de la loi sur la commercialisation des chemins de fer, c'était d'augmenter le rendement individuel de chaque fonctionnaire, de réduire ainsi le nombre du personnel et de se procurer par une politique d'économie les disponibilités nécessaires pour couvrir les frais de la réforme des traitements. C'était donc concilier la nécessité de l'augmentation des traitements avec la nécessité d'une réduction des frais généraux.

La grève rendit momentanément du moins cette conciliation impossible. Elle provoqua la démission de M. Grünther, président de la Commission administrative des chemins de fer et par contre coup celle du gouvernement qui se rendait compte que la poursuite de la réforme administrative en général et des chemins de fer en particulier était indispensable pour l'assainissement financier. Dans les jours qui suivirent la proclamation de la grève et la démission du gouvernement, la direction des chemins de fer ne perdit pourtant pas

contact avec les grévistes et le président Grünther arriva à un accord provisoire accordant satisfaction au personnel au moyen d'un certain chiffre d'indemnités de cherté de vie.

A la suite de ces événements et la loi qui réglait le renvoi des fonctionnaires étant arrivée à expiration à la fin de 1924, une nouvelle loi fut votée le 3 avril 1925 dont les grandes lignes, au point de vue de la réduction du personnel, sont les suivantes (1) :

Licenciement : 1° De tous les fonctionnaires âgés de 60 ans ;

2° De tous les fonctionnaires âgés de 56 ans et ayant acquis droit à la retraite en 1925 ;

3° De tous les fonctionnaires ayant accompli en 1925 30 années de service ;

4° De ceux ayant acquis droit à la retraite en 1925 et ne devant pas être remplacés.

5° De tous les employés engagés par contrat spécial non permanent qui ne devront pas être remplacés :

6° De tous les fonctionnaires ayant acquis en 1925 droit à pension entière ;

7° De ceux ayant trouvé un emploi accessoire rémunérateur ;

8° Des employés féminins dont les maris sont en situation de garantir l'existence de la famille.

Comme le fait remarquer le Commissaire, le système de la loi n'est pas de nature à première vue à permettre des économies appréciables. En effet, les premiers licenciements portent sur des fonctionnaires à pension maximum et d'autre part leur départ facilitera l'accès de leurs inférieurs hiérarchiques à un rang donc à un traitement plus élevé.

Le mouvement de renvoi des fonctionnaires n'a fait d'ailleurs que se ralentir. Le nombre des fonctionnaires renvoyés au 1^{er} juillet 1924 était de 68.000 au lieu de 100.000. A la fin de 1925 il était de 82.000 environ. Il est à la fin de mai 1926 de 85.187, mais les dépenses de personnel, fonctionnaires et retraités constituent pour le budget une charge plus lourde encore qu'avant le renvoi de ces 85.000 fonctionnaires. Le

projet de budget qui portait 580 millions de schillings en 1923 pour dépenses de personnel, en porte 968 en 1926 (1).

2^o La commercialisation des entreprises.

La commercialisation des chemins de fer telle qu'elle a été exposée antérieurement dans ses principes a produit un résultat d'assainissement non négligeable et dont les effets se font déjà sentir en empêchant que la situation très difficile ne s'aggrave considérablement. Les services des achats de la comptabilité ont été centralisés. Les dépenses sur le poste « matériel » ont été réduites ; le personnel a été aussi économisé dans la mesure citée précédemment. Cependant les dépenses n'ont pas diminué, au contraire elles étaient en augmentation de 21 % environ en 1925 et cette augmentation est due surtout aux charges du poste « personnel ». Les recettes toutefois ont aussi augmenté et ce dans une proportion de 38, 5 % pour la même période ; la majoration des tarifs a une grande part à cette augmentation. Dans son étude rétrospective parue à son 42^e rapport le Commissaire envisage l'avenir avec confiance et approuve l'attitude prise par la direction de déclarer ouvertement les difficultés en même temps que les différentes mesures qu'elle compte prendre pour leur faire face.

Le gouvernement ne s'en est pas tenu seulement à la question des chemins de fer.

Il a chargé d'abord M. Schockaert, directeur-adjoint des postes belges, et M. de Smet, inspecteur d'administration des télégraphes et téléphones belges de rédiger un rapport sur l'organisation des P. T. T. autrichiens et d'étudier les améliorations à y apporter. Ceux-ci se sont acquittés de leurs fonctions et ont signalé : « une hypertrophie très considérable du corps des fonctionnaires, des méthodes de travail et des organisations administratives trop compliquées ; une tâche journalière insuffisante ; un manque de contrôle ; des congés fréquents, etc. Ils ont en même temps proposé le remède approprié à chaque cas. Le gouvernement aura à se baser sur leurs

1. 42^e Rapport, p. 8 et 9.

observations et leurs conseils de techniciens pour sa réforme.

Le gouvernement a enfin déposé au bureau du parlement pendant cette période deux projets de loi concernant la commercialisation des entreprises des forêts et de celles des salines. Cette réforme doit être faite dans le même esprit que celle des chemins de fer. « La gestion de ces entreprises d'Etat devra être adaptée, dans la mesure du possible, à celle d'une entreprise privée et en éliminer toutes les influences politiques. » Ces projets ont rencontré beaucoup de résistance et il a fallu même modifier cinq fois celui sur les forêts avant de pouvoir déposer le projet définitif.

II. — *Domaine financier.*

Dans son 25^e rapport le Commissaire s'exprime ainsi dans son introduction :

« Au début de la 3^e année de relèvement il semble utile d'attirer l'attention sur les éléments principaux de la situation actuelle. Après avoir connu en 1923 une année pendant laquelle l'activité des affaires était grande et peut être exagérée, mais aussi pendant laquelle la situation budgétaire s'est améliorée considérablement ; après avoir traversé ensuite, au début de l'année 1924, une crise de Bourse, l'Autriche maintenant passe à nouveau par une crise économique. Mais à la différence de la crise de 1922, la situation présente des aspects rassurants. La stabilité de la couronne qui est la base même de la vie économique et des finances publiques du pays est maintenant suffisamment assurée pour avoir permis d'en revenir à l'étalon-or. Ses relations commerciales avec plusieurs pays voisins qui ont pu stabiliser leur monnaie ont été réglées sous forme de traités tarifaires. A l'intérieur du pays le gouvernement s'est efforcé par un ensemble de mesures législatives de créer un marché des capitaux et de faciliter ainsi l'obtention de crédits. Après avoir établi l'étalon-or, il va saisir le Parlement d'un projet de loi sur l'introduction de bilans or, qui sera voté probablement en même temps que la réduction de l'impôt sur les bénéfices des sociétés. Ces mesures permettraient aux entreprises de faire

apparaître leur situation véritable et d'augmenter leurs dividendes, ce qui facilitera sans doute l'entrée du capital étranger. Au point de vue budgétaire, il est à constater que, malgré la crise, les recettes n'ont pas fléchi jusqu'à présent de façon inquiétante. Le déficit, toujours considérable, est en partie dû à des travaux d'investissement et, pour autre partie, à l'augmentation des dépenses qui sont la suite des mesures votées l'année passée. »

Telle est en effet la situation générale du point de vue financier et économique que dépeint le Commissaire à la fin de l'année 1924, c'est-à-dire quelques mois après les accords de septembre.

La question de l'emprunt étant réglée définitivement (Voir le rejet par le Comité de Contrôle des Etats garants de l'autorisation de l'émission d'un emprunt pour électrification des chemins de fer) nous passerons de suite au régime fiscal, selon le plan adopté jusqu'ici, pour cette 3^e et dernière période qui va jusqu'à la levée du contrôle.

A) Régime fiscal.

Comme le signale le Commissaire, deux réformes importantes ayant un seul et même but principal, plus économique que fiscal, prennent place parmi les mesures fiscales et ce sont les deux seules mesures notables.

La première consiste dans le vote le 1^{er} avril 1925 de la réduction de l'impôt sur les bénéfices des sociétés et de l'impôt sur les bénéfices personnels. L'impôt sur le bénéfice des sociétés avait déjà, on l'a vu, été réduit lors de la période précédente. Il était de 36 % plus la taxe établie au profit des chambres de commerce et de certaines autres autorités, ce qui le portait jusqu'à 40 % ; il était donc encore très lourd. A l'avenir il sera de 25 % du bénéfice net, plus 2 % de taxes diverses. La réduction de l'impôt sur les bénéfices personnels est encore plus considérable puisque ses réductions atteignent selon les tranches de 25 à 75 % avec exonération des revenus au-dessous de 1400 schillings (le schilling étant la nouvelle monnaie or dont l'institution sera étudiée plus loin).

La loi sur les bilans or, deuxième mesure importante, fut

votée deux mois plus tard. Elle est en corrélation étroite avec la première et tend à provoquer de la part des sociétés, puisque les impôts auront été au préalable diminués, une présentation exacte et sincère de leur situation qui attire enfin les capitaux étrangers autant qu'une distribution de dividendes qu'on peut également espérer moins parcimonieuse du fait même que la charge fiscale sera désormais moins lourde.

L'établissement des bilans or sera obligatoire au moment où la comptabilité sera établie en schillings par une entreprise. L'inscription dans le bilan de valeurs supérieures à la valeur véritable des objets inscrits est interdite. Seule est permise la faculté de sous-évaluer ces mêmes objets. Cette dernière méthode de constituer des réserves et de fortifier ainsi la situation d'une entreprise ne saurait porter atteinte dans l'esprit de la loi aux droits des actionnaires dont une minorité de 25 % peut interjeter son veto contre une décision de la majorité et faire ensuite appel à un arbitre. La valeur nouvelle des actions sera à calculer, aux termes de la loi, en divisant la partie des avoirs réservée au capital de l'entreprise par le nombre de titres en circulation. Dans le cas où la valeur reconnue ainsi à une seule action serait inférieure à trente schillings pour une Société et inférieure à cent schillings pour une Société à responsabilité limitée, le nombre des actions devra subir une diminution de nature à permettre d'atteindre ce minimum. Enfin il est expressément stipulé que les modifications des bilans ne sauraient créer d'obligations fiscales. Telles quelles ces dispositions fiscales d'un ordre réellement nouveau ont été l'objet de vives critiques et ont été jugées généralement insuffisantes.

Il faut enfin ajouter que le même texte a remis en vigueur, à la suite de la création du schilling l'impôt supplémentaire sur les hauts dividendes suspendus au mois de juin 1924. Ceux-ci sont désormais frappés, lorsqu'ils dépasseront 15 %, d'un impôt supplémentaire de 5 %. La reprise de ce texte va, on le remarquera, à l'encontre du but projeté par les deux premières mesures qui est la présentation exacte de la situation des sociétés et la rémunération de leur capital en conséquence.

Une 3^e mesure qui est également très importante, mais autant d'ordre administratif et budgétaire que d'ordre fiscal, est le

vote d'une loi du 30 juillet réformant les rapports financiers de la Confédération avec les organismes autonomes, provinces et communes. Cette réforme porte sur trois points : contrôle de la gestion financière des provinces et communes par la Confédération, unité de politique financière entre celles-ci et celles-là ; amalgame de l'administration.

Pour ce qui concerne le deuxième point le gouvernement a réussi à obtenir des provinces qu'elles se soumettront à l'avenir, jusqu'en 1930, au veto lancé éventuellement par le ministre des finances contre les impôts provinciaux. Ce veto ne joue que dans le cas où les limites fixées pour certains impôts sont dépassées. En cas contraire le gouvernement aura recours aux moyens habituels. Les limites fixées varient selon les impôts et sont tantôt inférieures tantôt supérieures au taux existant à la date de la loi.

Quant au contrôle de la gestion il fait l'objet de certains articles de la loi sur la réforme de la loi constitutionnelle qui concernent la Cour des Comptes. Dans l'intérêt de l'unité de la politique financière des organismes publics du pays, il est prévu dans un de ces articles l'établissement d'un contrôle de la Cour des Comptes sur la gestion financière des provinces. Dans les provinces qui ne disposent pas elles mêmes d'un bureau de contrôle, ce contrôle ne comprendra pas seulement l'examen de l'exactitude des comptes mais aussi de l'économie de la gestion. Pour la commune de Vienne toutefois, le contrôle de la Cour des Comptes est limité à certaines catégories de dépenses et de recettes qui ont été énumérées dans la loi sus indiquée. Il convient encore d'ajouter que la Cour agira en l'espèce comme organe des Diètes provinciales, en s'associant la collaboration de fonctionnaires provinciaux.

En établissant ainsi un contrôle de la Cour des Comptes sur les finances des provinces, le gouvernement avait en même temps réglé dans un projet de loi spécial qui fut voté en même temps que le projet principal le statut et la compétence de la Cour en matière de contrôle de la gestion financière de la Confédération (1).

1. Pour le détail de ces lois voir le 32^e rapport du Commissaire, p. 1 à 5.

B) La question budgétaire.

La crise ministérielle provoquée on l'a vu par la démission du Président de la Commission administrative des chemins de fer entraîna celle du ministère tout entier et empêcha le vote en temps utile de la loi sur le budget de l'année 1925 et par suite on revit le règne des fâcheux douzièmes provisoires qui furent cette année là au nombre de trois.

Le budget fut enfin voté le 24 mars dans les limites fixées par l'accord de Genève : 495 millions de couronnes-or pour les dépenses courantes nettes et 50 millions de couronnes-or pour les dépenses nettes d'investissements. Le déficit prévu n'est plus que de 57 millions de schillings pour 1925 au lieu de 67 millions en 1924. Dépenses et recettes ont augmenté, les dépenses de l'administration centrale surtout, mais les recettes se sont trouvées accrues des 500 millions de couronnes-or qui ne sont plus réparties aux organismes autonomes.

Les comptes clos de l'année 1925 arrêtés par la Cour des Comptes donnent un résultat des plus satisfaisants pour la gestion budgétaire au cours de l'année : L'excédent des recettes de la gestion ordinaire a couvert largement le déficit des investissements puisqu'il reste au lieu d'un déficit total de 158 millions de schillings en 1923 et de 13 millions en 1924, un excédent au contraire de 76 millions pour l'année 1925.

Le projet de budget pour 1926 déposé par le gouvernement prévoit pour les dépenses courantes un excédent de 7,67 millions de couronnes-or sur le maximum fixé dans les accords de septembre 1924. Le gouvernement estime en avoir la justification dans les éléments suivants :

a) Hausse livre anglaise.....	3,79
b) Affaires étrangères.....	0,45
c) Chômage.....	3,32
d) Autres.....	1,80
	9,36

Le budget put être voté le 19 décembre 1925 avant le début de l'année courante, ce qui évita les douzièmes provisoires. Il

accuse un déficit total de 84.509.900 schillings causé pour la plus grande partie par des dépenses d'investissements et par une allocation extraordinaire au début de janvier que le gouvernement s'est engagé à donner aux fonctionnaires. Cette allocation devra être couverte par des économies à réaliser ultérieurement.

Au 15 juin 1926 au moment de la levée du Contrôle les résultats des comptes clos des 4 premiers mois de l'année et des préalables mensuels de mai et juin accusent un déficit total de 36,65 millions de schillings. Ce déficit est provoqué par des dépenses d'investissements d'un total de 74,17.

III. — *Domaine monétaire et économique.*

Pendant cette dernière période un fait très important s'est produit : ce fut l'introduction d'une nouvelle monnaie, le schilling, qui a fait suite à la stabilisation de la période précédente et l'a en quelque sorte achevée. Le projet déposé le 12 décembre 1924 par le gouvernement prévoit en effet l'adoption du schilling comme unité de calcul. Dans l'esprit du gouvernement un tel projet prépare l'exécution des mesures indiquées à Genève sous les points 12, 14 et 11 de l'Annexe I à l'accord de septembre 1924 : relation légale entre la couronne et un poids d'or ; limitation du pouvoir libératoire des monnaies d'argent ; encouragement à l'introduction de bilans-or. Le projet prévoit donc que le schilling vaudra 10.000 couronnes ou 0 gr. 21.172.086 d'or fin. Il prépare l'émission de pièces d'or de 100 et 25 schillings au titre de 900 millièmes et modifie les règles précédemment posées pour l'émission des pièces d'argent.

La loi fut votée le 20 décembre 1924 non sans avoir subi sur le projet primitif certains changements. La plus petite unité monétaire (100 couronnes) a reçu le nom de Groschen. La Banque nationale devra acheter à vue l'or au taux de 0 gr. 2.117.208 de fin pour 1 schilling contre des billets. Ainsi est établie la relation entre l'or et la monnaie autrichienne, telle qu'elle était prévue par les Accords de Genève. Les comptes de toutes les administrations publiques doivent être tenus en schillings à partir du 1^{er} juillet 1925 au plus tard, au lieu du

1^{er} janvier proposé par le gouvernement. Il est entendu que cette loi ne porte pas atteinte aux droits éventuels des créanciers de recevoir un paiement en couronnes plus élevé que le montant nominal de leur créance.

Un autre fait très important a marqué aussi cette dernière période. A la suite des accords de Genève les statuts de la Banque nationale ont également été modifiés par voie législative. Désormais au Conseil général de la Banque peut-être substitué un comité exécutif restreint, en cas de mesures urgentes à prendre.

Le Président de la Banque, les 2 vices-Présidents, le directeur général et le plus ancien des directeurs font partie de ce comité dont les décisions sont portées devant le Conseil général à sa session suivante. Celui-ci éventuellement pourra modifier les décisions prises. De cette façon la Banque sera mieux à même désormais d'avoir une politique d'escompte s'adaptant sans retard à l'état du marché.

La Banque pourra aussi à l'avenir faire état comme couverture bancaire en dehors du portefeuille, des devises non comptées au poste or et devises, c'est-à-dire des devises employées en opérations de report, jusqu'ici comprises dans l'encaisse. Elle pourra aussi faire état des monnaies de billon frappées par l'Etat et se trouvant dans les caisses de la Banque.

A l'actif le bilan de la Banque apparaît ainsi légèrement modifié. Le poste or et devises est diminué de tout le montant des devises en report et en compensation un nouveau poste apparaît « devises étrangères non comptées à l'or et devises »

Au 31 décembre 1924 le bilan de la Banque se présente comme suit :

Postes	Millions de Couronnes-papier
<i>Actifs :</i>	
Encaisse	
Or monnayé et non monnayé.....	110.890,3
Devises et valeurs calculées conformément à l'article 85 des statuts.....	<u>4.770.548,2</u>
	4.881.438,5
AUTRES COUVERTURES BANCAIRES D'APRÈS L'ARTICLE 86 DES STATUTS :	
a) Devises non comptées dans l'encaisse.....	»
b) Monnaie de billon.....	»
c) Traités escomptés, warrants et effets.....	1.880.213,8
d) Prêts contre nantissement.....	1.379,7
Dettes de l'Etat résultant des anciennes avances.	2.178.185
Bâtiments et installations.....	43.250
Autres actifs.....	<u>5.603.528</u>
Total des ACTIFS.....	14.587.995
<i>Passifs :</i>	
Capital-actions (en couronnes-or 30.000.000)	432.000
Fonds de réserve.....	4.872
Montant des billets en circulation.....	8.387.767,1
Engagements résultant des comptes courants et autres obligations à vue.....	553.449,9
Autres passifs.....	<u>5.209.906</u>
Total des PASSIFS.....	14.587.995
Couronnes-or	
Calculés en couronnes-or, la valeur de l'en- caisse était de :	
Or monnayé et non monnayé.....	7.700.715,62
Devises et valeurs (calculées conformé- ment à l'article 85 des statuts).....	<u>331.288.071,28</u>
TOTAL.....	328.988.786,90

et la situation de la Banque est la suivante :

	Couverture —	D'après les Statuts —	D'après la situation au 31 déc. 1924 —
<i>Passifs à couvrir</i> (art. 85) :			
Circulation.....	—	—	8.387,8
Comptes courants.....	—	—	553,4
— Dettes de l'Etat (anciennes avances).....	—	—	2.178,2
	100	—	6.763
<i>Actifs pouvant servir de couverture bancaire</i> (art. 86) :			
Encaisse.....	—	—	4.881,4
Devises non comptées dans l'encaisse.....	—	—	—
Portefeuille d'escompte....	—	—	1.880,2
Prêts contre nantissement...	—	—	1,4
	+ 100	—	6.763
<i>L'encaisse proprement dite, couvre :</i>			
a) Par rapport aux passifs à couvrir.....	+ 20	—	72,2 %
b) Par rapport à la circulation totale (billets + comptes courants).....	—	—	54,6 %
c) Par rapports à la circula- tion effective.	—	—	58,2 %

Dans son dernier rapport, le Commissaire général constate que la frappe de la monnaie métallique a fait de grands progrès et que sous peu on frappera des monnaies d'or ; les restrictions qui existaient encore sur le marché des changes ont été abolies par le décret du 29 mars 1925 : le commerce des devises est absolument libre en Autriche. « A partir du mois d'août 1925, ajoute-t-il, la Banque Nationale prit encore la décision de faire varier le cours du dollar entre les « golds-points ». Depuis le mois d'août 1924, la Banque Nationale s'était efforcée de diminuer autant que possible son portefeuille d'escompte, restreignant son crédit et exerçant une sévère censure des traites.

Le portefeuille passa, en effet, de 330 millions à moins de 70 en septembre 1925. Mais cette diminution de portefeuille n'eut guère d'effet sur la circulation totale, car aux crédits refusés par la Banque Nationale aux entreprises autrichiennes se substituaient des avances étrangères à court terme, sous forme de devises étrangères échangées auprès de la Banque contre des billets en schillings. La Banque risquait de perdre le contrôle du marché de l'escompte. Aussi, depuis le milieu de l'été 1925, s'est-elle efforcée d'en reprendre quelque peu la direction. En faisant varier le cours du dollar dans la limite des « gold-points » selon les fluctuations de l'offre et de la demande, elle rendait un peu plus coûteuse l'arrivée des crédits étrangers et, de fait, le schilling a le plus souvent joui d'une légère appréciation par rapport au dollar. Ensuite, elle a diminué à plusieurs reprises son propre taux d'escompte (1). Celui-ci, qui avait déjà pu être ramené de 15 % à 10 % entre août 1924 et juillet 1925, est actuellement de 7,5 %. Le taux sur le marché privé est encore bien inférieur.

« Néanmoins, toutes ces mesures n'ont pas eu pour résultat de faire augmenter très considérablement le portefeuille d'escompte. Celui-ci, après avoir atteint, fin 1925, un maximum de 180 millions de schillings, ne s'élevait plus qu'à 71 millions de schillings au 15 juin 1926. Trois raisons expliquent ce fait: la stagnation économique, la concurrence faite à la Banque par le marché privé de l'escompte et aussi l'augmentation des dépôts dans les banques qui diminue pour elles la nécessité de réescompter leur propre portefeuille.

« La dette de l'Etat envers la Banque s'élevait, au 1^{er} janvier

1. Le *taux de l'escompte* qui depuis la fondation de la Banque jusqu'au 5 juin 1924 avait été de 9 %, avait ensuite été élevé à 12 % le 5 juin 1924 et à 15 % le 13 août 1924. Il fut ensuite progressivement réduit pendant la période que nous envisageons actuellement. Il a en effet été ramené à :

13 % le 6 novembre 1924

11 % le 24 avril 1925

10 % le 23 juillet 1925

9 % le 2 septembre 1925

8 % le 28 janvier 1926

7½ % le 31 mars 1926

1923, à 256 millions de schillings, au 1^{er} janvier 1925 à 218 millions, au 1^{er} janvier 1926 à 188 millions et au 15 juin à 183 millions. La diminution a été assez grande en 1925 ; elle tient principalement à l'émission de monnaie métallique, car l'Etat a affecté à l'amortissement de sa dette ses bénéfices résultant de la frappe des monnaies. D'après la résolution prise à Genève en juin 1926, l'Etat doit affecter éventuellement 50 millions du reste de l'emprunt à l'amortissement de sa dette.

« La couverture de la circulation par l'encaisse est fort élevée, mais il faut tenir compte de ce qu'une bonne partie de l'encaisse est constituée par des devises prêtées à court terme. Déduction faite des billets émis en contre-partie des devises non portées à l'encaisse (« Kost » et autres), la couverture était, au 15 juin, de 498 millions de schillings. »

Le Commissaire général constate dans son dernier rapport que la situation économique de l'Autriche n'est pas favorable. « Après avoir traversé une période de prospérité factice, due à l'inflation, puis à la spéculation de Bourse, écrit-il, ce pays souffre toujours encore durement de la crise éclatée en 1924 et de ses conséquences. Le tableau suivant montre le déficit commercial de l'Autriche, comblé jusqu'ici en grande partie par des avances étrangères :

	Importation	Exportation	Déficit
	(millions de schillings)		
1922.....	2.464	1.544	920
1923.....	2.688	1.591	1.097
1924.....	3.473	1.988	1.485
1925.....	2.882	1.948	934

« Ainsi le déficit a été bien moins élevé en 1925 qu'en 1924 ; la cause de ce fait doit être cherchée, non pas dans une augmentation de l'exportation, mais dans une diminution des importations. On constate, en particulier une diminution des importations de charbon qui ne peut s'expliquer par les progrès de l'électrification et qui est plutôt le signe d'une moindre production. »

Un autre indice de la mauvaise situation économique de

l'Autriche se trouve dans le *nombre des chômeurs* qui, depuis la crise de 1924, s'est élevé chaque année au-dessus de celui de l'année précédente à la même époque. Sans doute ce nombre a diminué au printemps de 1926 sous l'influence de facteurs saisonniers ; le nombre des chômeurs subventionnés est passé de 149.143 au 15 mai à 141 035 au 1^{er} juin et à 139.768 au 15 juin ; mais l'on constate que du 1^{er} au 15 juin, le nombre des chômeurs avait déjà augmenté à Vienne ce qui, l'année précédente, avait eu lieu un mois plus tard.

Le *coût de la vie* qui était passé par un maximum en juin 1923 et était redescendu jusqu'en août 1923 avait ensuite monté pendant un an environ ; depuis cette époque il a baissé légèrement, mais, depuis le début de 1926, le mode de calcul de l'indice a été modifié et les chiffres ne sont plus comparables entre eux.

Indice de la Bourse de Vienne. — Depuis la crise qui avait éclaté à la Bourse en mars 1924 jusqu'à la fin de 1925, les affaires de Bourse ont été réduites au minimum. Après avoir atteint passagèrement 1225 (par rapport au 1^{er} semestre de 1914) en janvier 1925, l'indice s'est effrité sans arrêt et a atteint un nouveau minimum en décembre 1925, avec l'indice 957. Depuis le début de 1926, on a constaté une légère reprise d'activité à la Bourse, mais au mois de juin l'indice n'était encore que de 971.

Au moment où par une décision du Conseil de la Société des Nations du 9 juin 1926 les fonctions du Commissaire général sont supprimées (en date du 30 juin 1926), il convient de reproduire l'exposé qu'il a fait lui-même devant le Conseil du résultat obtenu :

« Le moment de juger définitivement de l'ensemble de l'action qui touche à sa fin ne me paraît pas encore venu, parce qu'un certain recul est indispensable pour qu'on puisse porter un jugement sans appel. Cependant, il est permis de faire dès à présent quelques constatations et elles sont encourageantes. Il est évident que, dans une action qui devait subir l'influence de la politique internationale aussi bien que de la politique intérieure, personne n'a pu se faire d'illusions au point de croire que ses souhaits puissent être intégralement réalisés ;

mais ce qui se dégage comme acquis est, sans doute, assez important pour justifier pleinement l'optimisme et la prévoyance de ceux qui, en automne 1922, ont jeté les bases du relèvement de l'Autriche. Au moment actuel, on peut constater :

« Premièrement, la monnaie est restée absolument stable depuis bientôt quatre années, et ceci malgré la grave crise de bourse de 1924, malgré la crise économique dont souffre encore le pays, malgré tous les événements d'ordre politique et économique qui se sont déroulés dans une grande partie de l'Europe, et malgré des secousses violentes qui ont agité et continuent à agiter les monnaies de plusieurs Etats. La situation de la Banque Nationale est saine. Elle a toujours été en mesure de satisfaire à toutes les demandes de devises étrangères qui se sont présentées ; la couverture de ses billets est ample et solide et la circulation se tient depuis longtemps déjà à un niveau à peu près constant et proportionné aux besoins légitimes de l'économie du pays. La stabilité de la valeur monétaire a rendu une base solide aux finances publiques, à la vie économique et à la reconstitution des capitaux.

« Deuxièmement, le budget ordinaire est en équilibre et en outre une partie considérable des dépenses d'investissements est couverte par les revenus courants. Cet état de choses est dû, avant tout, à la rapidité imprévue du développement des recettes, qui subirent promptement l'influence de la réforme des impôts existants et de la création de certains nouveaux impôts. Une autre raison du développement favorable des recettes se révèle dans la stabilisation de la couronné. C'est l'énorme état récupératif, jusque là insoupçonné, de la résurrection d'une valeur monétaire stable. Les recettes provenant des impôts, des douanes, des monopoles de l'Etat et des entreprises s'augmentèrent dès que les paiements ne furent plus effectués en monnaie dépréciée, inférieure en valeur réelle, au moment du versement, à la valeur des montants de la dette au moment où ces paiements étaient ordonnés. Une adaptation puissante de toute la vie des affaires se manifesta. Les revenus et les fortunes privées s'en ressentirent et plusieurs des fortunes qui avaient été transportées à l'étranger furent rapa-

triées. Il se montra que l'Autriche était beaucoup plus riche qu'on ne l'avait présumé au début de l'action d'assainissement et la ville de Vienne, surtout, s'est montrée être un élément de la plus haute importance pour la restauration financière de l'Etat. En conséquence de ce phénomène, le déficit du service courant avait déjà disparu en novembre 1923, c'est-à-dire dans le dixième mois du contrôle. Ce développement a rendu possible au budget de supporter les charges « personnel », qui accusent une grosse augmentation et les subventions aux chômeurs, qui exigent des sommes dépassant largement les prévisions. On en peut tirer cette conclusion que la richesse de l'Autriche et sa capacité fiscale ont dépassé tous les pronostics qui ont été faits au début.

« Troisièmement, dans l'administration des finances publiques, un régime plus rigoureux a été introduit et elle recommence à s'inspirer de principes d'ordre et d'exactitude. Le contrôle du ministère des finances sur les autres départements a été établi et les compétences de la Cour des Comptes ont été renforcées. La gestion des fonds de l'Etat a été centralisée.

« Quatrièmement, le budget supporte sans difficulté le service des intérêts et de l'amortissement de l'emprunt international et le montant des revenus gagés couvre quatre fois le service de la dette. Du produit total de l'emprunt, de fortes sommes ont pu être affectées à des dépenses d'investissement, et un reliquat considérable reste disponible. Le 13 % seulement a été utilisé pour la couverture des déficits courants, ce qui prouve que, pour la stabilisation d'une monnaie, moins importe le chiffre même de l'emprunt que le degré de confiance qu'inspire l'action d'assainissement. Les titres de cet emprunt émis sous les auspices de la Société des Nations, sont cotés dans tous les pays à monnaie stable fortement au-dessus du cours d'émission.

« Il me semble que les faits que je viens d'énoncer permettent d'envisager l'avenir avec confiance. Ils montrent que l'Autriche, au lieu d'un Etat qui se trouvait au bord de l'abîme et du salut duquel bien des gens désespéraient, est devenue un Etat qui mène une existence normale et dont la situation financière est meilleure que celle de plusieurs autres pays. Il est

certain que ces résultats n'auraient pas été atteints sans l'intervention de la Société des Nations et l'on peut constater sans réserve que son action a été un bienfait pour l'Autriche et que ses effets ne seront pas perdus, quel que puisse être le développement futur de la situation.

« En somme, les résultats que j'ai énumérés, et dont je tiens à féliciter le gouvernement, ainsi que les dirigeants de la Banque Nationale, ont prouvé la viabilité financière de l'Autriche, même dans les circonstances économiques actuelles. Le fait que ces circonstances ne sont pas favorables a été porté à plusieurs reprises à la connaissance de votre Conseil. La Conférence économique qui va se réunir offrira l'occasion d'en discuter les remèdes. Les causes en sont, sans doute, multiples : de nature universelle, aussi bien que de nature spéciale. Je mentionne l'état d'épuisement de l'Europe après la guerre, la déviation du commerce mondial, la réduction des exportations totales du continent européen. Je constate, en outre, que l'absence d'une stabilisation générale des valeurs monétaires rend, d'une part, possible une concurrence à armes inégales, et, de l'autre, mène à toutes sortes de restrictions du libre échange. A cela vient s'ajouter la politique en vigueur dans une grande partie de l'Europe. »

TROISIÈME PARTIE

LE RELÈVEMENT ÉCONOMIQUE DE L'AUTRICHE. CE RELÈVEMENT PARAÎT-IL DURABLE ?

LA SITUATION DE L'AUTRICHE DEPUIS LA LEVÉE DU CONTRÔLE DE LA SOCIÉTÉ DES NATIONS

Nous avons examiné dans notre deuxième partie le relèvement financier de l'Autriche. Par suite de l'intervention de la Société des Nations, l'Autriche a pu se procurer les capitaux nécessaires pour affermir le crédit de l'Etat et lui permettre de combler le déficit qui devait fatalement subsister dans le budget pendant la période où l'Autriche se guérissait lentement des conséquences de tout ordre qu'avait engendrées l'inflation.

L'intervention de la Société des Nations avait produit comme première conséquence ce rétablissement financier dont nous venons d'indiquer le résultat favorable d'après le commissaire général, rétablissement qui était à la base même de toute reconstitution économique, car la vie économique du pays n'était possible qu'avec une monnaie saine, ainsi que l'avait démontré la débâcle consécutive à l'inflation et l'équilibre du budget était une condition indispensable de la stabilité de la monnaie.

Mais l'intervention de la S. D. N. avait aussi apporté un réconfort direct au relèvement économique de l'Autriche en provoquant le rapatriement des capitaux exportés et un afflux considérable de capitaux étrangers, ce qui permit d'équilibrer largement la balance générale des comptes en dépit de la situation défavorable de la balance commerciale.

Mais l'œuvre entreprise ne peut subsister à la longue par un appui étranger qui se retirerait de lui-même si l'activité économique ne permettait d'obtenir d'une part les ressources fiscales

nécessaires aux dépenses publiques et d'autre part le rétablissement d'une balance des comptes favorable, car autrement l'Autriche retomberait dans la situation périlleuse que nous avons examinée dans notre première partie et cette chute risquerait d'être d'autant plus rapide que la vie économique et financière du pays est plus sous l'influence directe de capitaux avancés à court terme par l'étranger.

§ 1. — Situation actuelle.

1^o *Etat actuel des finances publiques.*

Signalons d'abord avant d'entamer cette étude économique que la situation des finances publiques a continué à être favorable ainsi que le démontre l'examen des résultats des exercices 1926 et 1927 :

Résultats de l'exercice 1926.

Gestion normale :

Recettes.....	969,31	millions de schillings
Dépenses.....	864,56	—
Investissements.....	135,55	—
Total des dépenses....	1.000,11	—

Résultats de l'exercice 1927.

Gestion normale :

Recettes.....	1.094,74	millions de schillings
Dépenses.....	992,85	—
Investissements.....	189,59	—
Total des dépenses....	1.182,44	—

C'est ainsi que pour l'exercice 1927 les dépenses n'accusent qu'une augmentation de 10 1/2 % par rapport aux prévisions, tandis que les recettes font apparaître une plus-value de 18 % ; au total l'excédent de recettes sera de 125 millions de schillings et dépassera par conséquent d'environ 80 millions de schillings l'excédent prévu qui n'était que de 44 millions. Toutefois cet excédent de 125 millions qui provient de la gestion courante

sera absorbé par les dépenses d'investissement, lesquelles s'élèveront à 198 millions de schillings, de telle sorte que le déficit total ne dépassera pas 73 millions de schillings ; il sera par conséquent inférieur de 84 millions au déficit global qui avait été prévu pour 1927 et qui ressortait à 157 millions de schillings. D'ailleurs ce déficit sera comblé comme l'ont été les déficits antérieurs par le produit de l'emprunt de la Société des Nations dont de nouvelles fractions seront mises encore à la disposition du trésor.

L'Etat autrichien dispose encore d'un solde relativement important de cet emprunt dont l'emploi a été minutieusement prévu ; le reliquat disponible s'élevait à la fin de 1927 à 201,1 millions de schillings. Cette somme paraît suffisante pour faire face à l'insuffisance probable des recettes pendant les 2 ou 3 prochains exercices.

Il est probable que d'ici la fin de ce délai le programme des dépenses d'investissement sera complètement achevé ou qu'il y sera pourvu au moyen d'emprunts intérieurs ou de préférence extérieurs et dont plusieurs ont d'ailleurs été déjà réalisés sur les marchés étrangers (1).

Le total des recettes de la Confédération, sans compter les recettes provenant des monopoles d'Etat, est monté pour l'année 1926, à un total de 877 millions de schillings environ sur lesquels il faut comprendre la part des impôts directs se montant à 297 millions de schillings. La proportion des impôts directs par rapport aux impôts indirects dont le montant ne s'élevait pour la même période qu'à 81 millions de schillings paraîtrait donc bien supérieure s'il n'y avait lieu d'ajouter à ces 81 millions d'impôts indirects le produit des droits de douane, soit 192 millions ; de ce fait on obtient à peu près l'équivalence des impôts directs et indirects puisque les droits de douane pour la plus grande partie s'incorporent aux prix, de même que les autres impôts de consommation. Pour ce qui est des recettes

1. Le projet de budget de l'exercice 1928 présenté par le gouvernement au Conseil national au mois d'octobre 1927 n'a pu être voté dans les délais normaux, c'est-à-dire avant les débuts de l'exercice ; ce projet comporte un déficit total de 155 millions de schillings compte tenu des dépenses d'investissement. L'excédent probable des recettes ramènera ce déficit à un chiffre moins élevé.

administratives et des monopoles d'Etat leur total a été de 30 millions seulement environ pour l'année 1926.

Mais il ne s'agit que des impôts de la Confédération ; les impôts et taxes perçues par les autres collectivités publiques telles que les provinces et les villes sont extrêmement élevées. A cet égard il convient de mentionner que les charges fiscales perçues pour le compte de la Confédération n'ont augmenté que de 14 % de 1923 à 1926, tandis que les impôts et taxes perçus par les provinces et les villes ont quadruplé pendant la même période.

*2° Situation monétaire de l'Autriche,
selon le Bilan de la Banque nationale présenté ci-dessous.*

Voici l'évolution des postes essentiels de la Banque nationale autrichienne en 1926, 1927 et 1928.

(Dernier bilan de chaque mois)
en milliers de schillings

	Encaisse liquide (or et devises)	Portefeuille commercial	Billets en circulation
1926			
Janvier	493.244	144.224	823.293
Février	504.235	110.578	811.684
Mars	506.466	92.425	816.068
Avril	514.936	99.051	829.679
Mai	513.370	89.247	820.278
Juin	532.938	80.660	836.368
Juillet	546.672	90.175	885.012
Août	533.511	82.668	858.168
Septembre ..	527.589	87.173	864.551
Octobre	539.755	96.718	889.836
Novembre ..	527.664	85.916	873.264
Décembre ...	537.186	123.505	947.321
1927			
Janvier	531.331	58.208	875.015
Février	515.532	58.651	873.597
Mars	496.968	80.520	882.776
Avril	486.951	113.672	918.279
Mai	474.649	101.084	901.084
Juin	472.406	124.966	916.890
Juillet	468.849	150.695	956.372
Août	477.201	112.542	939.306
Septembre ..	475.993	80.971	946.263
Octobre	473.367	83.069	952.528
Novembre ...	461.826	70.604	926.230
Décembre ...	463.634	131.712	1.005.315
1928			
Janvier	421.735	104.844	919.515
Février	430.830	93.530	917.210
Mars	425.407	107.131	943.692

La couverture de la circulation globale de la Banque nationale se trouvait constituée comme suit à fin 1926 et à fin 1927 par les différents éléments prévus aux statuts.

	1926	1927
Encaisse liquide.....	54,55 %	44,37 %
Devises non comprises dans l'encaisse liquide.....	14,50 %	26,25 %
Pièces de monnaie divisionnaires.....	0,36 %	0,16 %
Portefeuille commercial et avances.....	12,59 %	12,65 %
Dettes de la Confédération.....	18 %	16,57 %

La Banque nationale a poursuivi en 1926 et surtout en 1927 une politique de renforcement de son encaisse métallique et elle a l'intention de renforcer encore à l'avenir sa réserve d'or au moyen d'achats sur les marchés étrangers ou de conversions de devises contre du métal ; c'est ainsi qu'en 1927 l'encaisse-or proprement dite a pu être accrue de près de 32 millions de schillings et portée de 52,5 millions à 84,4. La situation du *marché monétaire* autrichien qui avait été fort longue à s'améliorer pendant les années précédentes a subi une détente très rapide et très profonde qui s'est accentuée dès le début de 1927. C'est ainsi que le taux d'escompte hors banque qui s'établissait encore à 6 3/4 % à fin 1926 était tombé dès le milieu de février 1927 à 4 3/4 % ; il s'est produit ensuite à partir du mois de mars une nouvelle tension progressive qui a affecté tout d'abord plus nettement les taux de l'argent à une semaine et de l'argent à un mois mais qui a porté le taux de l'escompte jusqu'à 5 13/16 % au début de juillet ; le marché commençait à devenir plus facile lorsque les troubles révolutionnaires de juillet ont provoqué un brusque renchérissement du loyer de l'argent. Pendant le second semestre de l'année 1927, les taux du marché sont demeurés relativement stables à 6 1/4 environ pour l'escompte hors banque, avec une tendance générale à la baisse. La banque nationale s'est efforcée par la manœuvre de son taux d'escompte de se maintenir en contact permanent avec le marché ; son taux d'escompte qui était au début de l'année 1927 de 7 % a été abaissé à 6 1/2 % le 17 janvier

et à 6 % le 4 février parallèlement à la détente du marché monétaire. En raison des circonstances qui ont été rappelées plus haut, il a dû être porté à 7 % le 20 juillet, mais il a pu être ramené à nouveau à 6 1/2 % le 24 août, puis à 6 % au début de 1928.

L'augmentation de l'encaisse que nous avons signalée plus haut ainsi que l'accroissement des disponibilités de la banque nationale en devises et monnaies étrangères (l'augmentation totale des réserves monétaires de la Banque s'élève à 81 millions de schillings pour 1927) prouve que l'équilibre de la *balance internationale des paiements* a pu être réalisée sans que l'économie autrichienne ait eu besoin de recourir aux réserves de changes de la Banque. Ce fait mérite d'autant plus d'être souligné que le passif de la balance commerciale demeure important et que le volume des dettes extérieures à court terme contractées pendant l'année 1927 n'a pas dû grossir sensiblement.

3° Situation économique.

La situation économique générale de l'Autriche qui était jugée si défavorable par le Commissaire général en 1926 s'est promptement améliorée en 1927.

D'après les comptes rendus présentés par les Sociétés Industrielles, la situation de l'industrie est dans l'ensemble sensiblement meilleure que ne le fait apparaître les statistiques, surtout les statistiques du chômage. La lutte que l'industrie autrichienne a à soutenir est certes encore extrêmement dure. Les tendances de la politique douanière en Europe entravent les exportations de l'Autriche, exigent une recherche perpétuelle de débouchés nouveaux en raison de l'incertitude de la politique commerciale d'un grand nombre de pays et l'industrie doit en conséquence modifier sans cesse et rajuster sa production. Le déséquilibre entre l'importance et la capacité de fabrications de l'outillage industriel d'une part et les possibilités de débouchés d'autre part, déséquilibre qui est dû en partie à l'expansion excessive de certaines industries pendant la guerre et en partie à la dislocation de la monarchie danubienne

et à la politique industrielle des Etats successeurs, ne peut être éliminé que progressivement et il est encore très sensible et assez inquiétant dans diverses branches de l'industrie. Enfin la rentabilité des entreprises est compromise ou sensiblement amoindrie par le poids des charges sociales et des impôts publics ainsi que par le coût toujours très élevé des capitaux d'emprunt. En raison du marasme de la Bourse, il n'est guère possible d'alléger les charges écrasantes des dettes obligataires par une augmentation suffisamment importante du capital actions.

En dépit de ces conditions défavorables, plusieurs branches essentielles de la production industrielle autrichienne ont pu améliorer leur activité d'une façon très sensible pendant les 8 ou 9 premiers mois de l'exercice, mais toutefois le dernier trimestre de l'année a été moins favorable. Ce qui a déclenché incontestablement la reprise économique en Autriche, c'est l'expansion économique de l'Allemagne qui s'est particulièrement accentuée en 1926 et surtout en 1927, mais on observe par ailleurs des symptômes très nets que, à l'intérieur même de l'Autriche, les conditions proprement internes sont devenues plus propices à un labeur fructueux. Il convient de noter à cet égard, que les besoins du marché intérieur ont pu être satisfaits par l'industrie nationale dans une proportion plus large que jusqu'à présent. Il n'est pas douteux que la propagande entreprise pour intensifier la consommation des produits nationaux a contribué en quelque mesure à ce résultat. Cette propagande a pour objet spécial de restreindre les importations de produits alimentaires de luxe et elle est susceptible de rendre à l'avenir de grands services. D'autre part il a été accompli à coup sûr de très grands progrès dans la rationalisation et dans l'amélioration des entreprises et enfin les liaisons qui ont été établies entre l'industrie autrichienne et les consortiums étrangers ont commencé de produire d'heureux effets. Si on veut résumer la situation des différentes branches industrielles en Autriche, on peut tracer approximativement le tableau suivant :

Conditions défavorables dans l'industrie de la minoterie, partiellement dans les filatures de coton, dans l'industrie

métallurgique et dans les mines de charbon dont la production n'a pu être accrue que dans une proportion très restreinte, tandis que les importations de charbon ont marqué un accroissement très sensible.

Le travail a été beaucoup plus favorable que l'année précédente dans l'industrie de l'acier, de l'automobile, de la construction mécanique, des tissages, de la confection de la chaussure ainsi que dans l'industrie des graisses et des lubrifiants ; toutefois dans la plupart de ces industries la capacité de production n'a pas été pleinement utilisée. L'industrie électrique a travaillé dans de bonnes conditions, cependant on se saurait porter un jugement sur la situation de cette branche, en raison de l'incertitude qui enveloppe son avenir. L'industrie chimique a bénéficié d'un bon courant d'affaires avec des prix à peu près inchangés ; la situation peut être considérée comme franchement favorable dans les industries du papier, de la soie, du sucre, des brasseries et comme passablement améliorée dans l'industrie du bois.

L'industrie du bâtiment et toutes les industries qui en dépendent obtiennent leurs principales commandes, comme précédemment d'ailleurs, des collectivités publiques pour les constructions qu'elles entreprennent, mais celles-ci ne sont pas suffisantes pour fournir une activité assez nourrie et assez soutenue à cette branche d'industrie qui présente une importance considérable pour la situation économique générale du pays.

Des progrès très importants sont constatés dans la production agricole. La récolte dernière a été véritablement abondante ; la moisson a procuré 282.000 tonnes de blé dépassant de 10 % celle de l'année précédente et atteignant 80 % de la récolte de la dernière année du temps de paix. En ce qui concerne le seigle, la récolte de 1927 s'élevant à 46.000 tonnes n'est restée inférieure que de 3 % seulement à celle de 1926 ; elle a atteint environ 73 % de celle de 1913. On peut considérer que pour ces deux céréales la récolte autrichienne a couvert environ 57 % des besoins de la consommation intérieure. La récolte d'orge dont la qualité était particulièrement bonne a pour la première fois excédé la récolte moyenne d'avant guerre. La récolte d'avoine a été moins heureuse ; elle est demeurée inférieure de

11 % à celle de 1913. Il convient de signaler les résultats particulièrement favorables des récoltes de maïs, de pommes de terre et de betteraves à sucre. Près de 70 % de la consommation intérieure du sucre ont été alimentés par la production proprement autrichienne. Le cheptel est en progrès constant et il a d'ores et déjà dépassé en quantité l'effectif d'avant-guerre. Malheureusement les importations de bétail demeurent encore trop élevées tandis qu'en dépit de la qualité incontestablement bonne des races autrichiennes, les exportations demeurent restreintes. La production du lait a pris une remarquable extension, de telle sorte que l'importation de cette denrée a diminué très rapidement dans une très forte proportion. La production de fromages et de beurre a environ décuplé depuis 1919 et les importations pour ces denrées ne représentent que 9 à 10 % de la production nationale.

En ce qui concerne l'organisation du crédit agricole, il n'a pas été accordé malheureusement de nouvelles facilités intéressantes ; pour ce qui est des crédits à longue échéance, on constate que d'une part le taux d'intérêt est encore fort loin de répondre aux nécessités des cultivateurs, et que d'autre part les capacités d'absorption du marché intérieur des capitaux laissent toujours fort à désirer pour les placements des titres hypothécaires, des lettres de gage, etc... Il n'y a pas à espérer que des lettres de gage autrichiennes puissent être aisément négociées sur les marchés étrangers en raison de l'offre surabondante des obligations des collectivités publiques et des sociétés industrielles de tous les états du monde. On n'a pas encore réussi à opérer en Autriche la fusion très désirable de tous les établissements hypothécaires qui fonctionnent dans les provinces et qui seraient susceptibles d'assurer le ravitaillement de l'agriculture en crédits d'investissement ; cette fusion permettrait la création d'un type uniforme de lettre de gage qui serait certainement d'un placement plus facile à l'étranger que les titres émis par les établissements actuels. La distribution du crédit à courte échéance à l'agriculture a pu cependant être améliorée grâce à l'activité des coopératives.

Bien que l'erreur des tendances protectionnistes en matière de politique douanière et de politique commerciale ait été à

nouveau dénoncée avec force à la conférence économique internationale de Genève et au Congrès tenu par la Chambre de Commerce internationale à Stockholm, aucune modification ne s'observe dans la pratique. Les barrières douanières élevées ne subsistent pas seulement intactes, mais elles sont parfois encore aggravées et, dans cette compétition du protectionnisme, l'impulsion est donnée peut-être plus énergiquement encore par l'agriculture que par la production industrielle, l'agriculture se trouvant, dans de nombreux Etats, dans une situation gênée. Cet état de choses a obligé l'Autriche elle aussi à abandonner partiellement le principe de la politique douanière très mesurée qu'elle avait suivie jusqu'à présent, et à répondre au relèvement de tarifs de ses voisins par des décisions identiques. Mais de ce fait, les conditions d'un aménagement de la politique contractuelle devinrent très défavorables, de telle sorte qu'à cet égard, des résultats très médiocres purent seuls être obtenus. Dès l'année dernière cependant, l'industrie s'est efforcée de remédier aux conséquences funestes du système protectionniste au moyen de conventions internationales conclues entre les entreprises de même branche, et ce ne fut pas sans succès. Il est concevable que les industries autrichiennes qui seraient en général trop faibles pour participer à des ententes internationales de ce genre, avec indépendance, à côté des puissants consortiums des grands Etats économiques, aient tout d'abord cherché et réussi à contracter des liens avec les entreprises similaires du Reich allemand.

Commerce extérieur de l'Autriche (en millions de schillings).

	Importations	Exportations	Excédent d'importations
1926			
Total de l'année.....	2.844,6	1.744,9	1.099,7
1927			
Janvier	202,1	135,8	66,3
Février	231,0	144,8	86,2
Mars	240,4	174,0	66,4
Avril	271,4	173,4	98,0
Mai	207,6	137,2	70,4
Juin	243,6	169,0	74,6
Juillet	231,9	146,4	85,5
Août	282,7	169,4	113,3
Septembre	284,3	204,4	79,9
Octobre	309,4	202,9	106,5
Novembre	311,1	194,4	116,7
Décembre.....	324,4	200,1	124,3
1927			
Total de l'année.....	3.141,2	2.038,6	1.102,6
1928			
Janvier	244,8	146,3	98,5
Février	265,2	203,8	61,4

Le nombre des chômeurs qui à partir du mois de mars 1927 avait présenté une diminution satisfaisante et qui était tombé pendant les mois d'été sensiblement au-dessous des chiffres de l'année précédente à pareille époque, a malheureusement marqué une recrudescence à la fin de l'année. A fin décembre il existait environ 207.000 chômeurs contre 205.000 fin décembre 1926. Cette augmentation du chômage est due sans doute en partie à la rationalisation des entreprises et il est à espérer qu'il ne s'agit ici que d'un phénomène passager.

L'indice des prix de gros qui pendant le premier semestre de l'année 1927 avait marqué une hausse assez sensible se retrouve en fin d'année à 127, c'est-à-dire à un niveau identique à celui de la fin de 1926. L'indice des prix de détail et l'indice du coût de l'existence ont subi une hausse très légère dans le courant de l'année dernière et ils s'établissent présentement

sur un palier de 3 points seulement supérieur à celui qu'ils occupaient il y a un an.

Les indices officiels autrichiens des prix de gros, des prix de détail et du coût de l'existence ont subi les variations suivantes en 1926 et en 1927 :

Moyenne des mois (Base 1914 = 100).

	Prix de gros	Prix de détail	Coût de l'existence
1926			
Janvier	121,9	139,3	104,2
Février.....	119,5	137,9	102,7
Mars.....	118,7	136,4	101,9
Avril.....	118,7	137,4	102,1
Mai.....	118,4	137,6	101,6
Juin.....	123,6	138,4	102,8
Juillet.....	126,1	137,4	102,5
Août.....	126,0	138,8	103,5
Septembre.....	122,9	138,1	103,1
Octobre.....	125,0	136,6	103,4
Novembre.....	128,4	137,1	103,8
Décembre.....	127,2	137,6	104,4
1927			
Janvier.....	129,8	137,4	104,9
Février.....	130,2	136,5	104,8
Mars.....	132,8	136,0	104,3
Avril.....	134,5	135,8	104,7
Mai.....	137,0	136,5	105,1
Juin.....	141,9	138,1	106,5
Juillet.....	139,6	139,1	106,4
Août.....	132,7	138,1	105,3
Septembre.....	129,9	139,7	105,7
Octobre.....	129,1	141,0	108,0
Novembre.....	126,9	141,4	107,6
Décembre.....	127,4	141,5	107,3

On peut considérer enfin que la population autrichienne a retrouvé le sens de l'épargne que lui avait fait perdre la débâcle monétaire : l'ensemble des dépôts d'épargne gérés par les établissements financiers, les banques, les coopératives et les caisses d'épargne est en progression constante et régulière et à

la fin de 1927, il atteignait plus de 1 milliard de schillings au total.

La situation à la Bourse confirme cette observation ; on a constaté de meilleures dispositions à la bourse de Vienne, les affaires ont été plus actives et le niveau des cours a marqué une plus grande fermeté. Ce fait est d'autant plus remarquable que l'appui des bourses voisines a fait souvent défaut. Sans doute, la bourse de Berlin et les bourses de Paris et de Bruxelles notamment, ont présenté une tenue très satisfaisante surtout pour les deux dernières, et un certain nombre de maisons de banque de Vienne ont réalisé de gros bénéfices tant pour elles-mêmes que pour leur clientèle sur les places de l'Europe Occidentale. Mais, par contre, les bourses de Prague et de Budapest, n'ont offert aucun intérêt et elles ont été même, la plupart du temps, faible, surtout celle de Budapest, étant donné qu'en Hongrie on croit remarquer désormais un ralentissement de l'activité économique, tandis que les deux années précédentes avaient été relativement favorables.

L'amélioration de la cote de la bourse de Vienne est due surtout à la hausse des titres proprement autrichiens. Le nombre croissant des sociétés et entreprises qui ont pu accroître leur dividende a fini par attirer l'attention sur les bonnes valeurs industrielles autrichiennes et c'est ainsi qu'un courant de demandes tant pour compte intérieur que pour compte étranger est venu stimuler plusieurs catégories d'actions. Les entreprises qui sont particulièrement favorisées à cet égard sont celles qui bénéficient des commandes considérables de construction et de bâtiment, soit de la ville de Vienne, soit de l'Etat lui-même. D'autre part, les affaires avec la Russie ont procuré d'importants bénéfices à diverses industries. Les valeurs d'électricité sont particulièrement demandées tandis que la plupart des actions de banque sont délaissées sauf l'action de la Banque des Pays de l'Europe centrale qui est activement recherchée par la place de Paris.

§ II. — Examen des remèdes envisagés pour le relèvement économique de l'Autriche.

Malgré l'amélioration relative constatée depuis peu, l'Autriche reste dans une situation économique précaire par suite des charges qui pèsent sur elle et de sa dépendance de l'étranger.

Pour remédier à cette infériorité économique, l'Autriche peut recourir à deux catégories de remèdes :

Les uns d'ordre intérieur relatifs à l'amélioration de sa production : augmentation des forces productives et réduction des prix de revient.

Les autres d'ordre extérieur : obtention de crédits à long terme, ententes monétaires et commerciales qui, sans porter atteinte à son indépendance politique, lui assureraient de meilleurs débouchés et la feraient participer aux avantages d'une unité économique plus vaste : union économique partielle avec les Etats successeurs ou rattachement économique à l'Allemagne.

1° *L'amélioration de la production.*

A) **Augmentation de la production.**

Comme la plupart des Etats européens, l'Autriche n'avait pas mis en valeur avant la guerre une partie notable de ses ressources. Sa production agricole était arriérée, ses richesses hydrauliques n'étaient mises en valeur que pour une part extrêmement faible, parce que d'une part l'épargne considérable dispensait de le faire, parce que d'autre part l'Autriche-Hongrie se suffisait au point de vue alimentaire et au point de vue minéral.

Maintenant qu'il n'en est plus ainsi, des efforts remarquables ont déjà été réalisés dans le sens de l'utilisation des ressources nationales ainsi que nous l'avons vu.

Malgré tout cette augmentation est limitée en raison de l'exiguïté du territoire de l'Autriche et de sa pauvreté relative en

richesses naturelles dont la liste relativement courte est dressée. L'Autriche est donc obligée par la force des choses avec la place considérable que tient dans son organisme économique l'agglomération viennoise et son énorme population ouvrière, de s'orienter plus particulièrement vers la production industrielle et même vers les industries de luxe ou de demi-luxe, production pour laquelle se pose la question des débouchés et de la concurrence.

Un autre genre d'activité sur lequel on avait fondé jusqu'ici beaucoup d'espoir est l'activité bancaire. Mais Vienne n'a pas retrouvé l'importance financière qu'on espérait lui voir regagner en tant que place intermédiaire entre l'Europe occidentale et l'Amérique d'une part et les pays balkaniques et orientaux d'autre part.

Le mouvement de concentration des banques a fait de nouveaux progrès en 1927. A fin 1927, il n'existait plus en Autriche que 32 banques autrichiennes par actions contre 45 à la fin de l'année précédente ; 23 de ces banques ont leur siège à Vienne et 9 dans les villes de provinces. Sur les 23 banques ayant leur siège à Vienne, 7 n'ont qu'une activité très limitée, 7 autres peuvent être considérées comme des banques spéciales, de telle sorte qu'à Vienne même ne fonctionnent pour les opérations générales de banques sans spécialisation que les 4 grandes banques autrichiennes et 5 banques de petite et de moyenne importance.

Dans l'ensemble on peut admettre que dans sa situation actuelle l'organisation bancaire autrichienne répond aux conditions économiques et qu'une concentration plus développée n'est pas nécessaire à supposer toutefois que l'Autriche connaisse dans son développement économique futur des temps plus favorables et qu'elle puisse sauvegarder et mieux développer encore son rôle d'intermédiaire entre les places financières de l'Occident et les pays orientaux.

Il ne faut pas non plus trop escompter le développement de l'industrie touristique bien que celle-ci soit en progrès.

Le trafic du tourisme continue à procurer à l'Autriche d'importantes rentrées en devises étrangères et à fournir un appoint appréciable à la balance des comptes. Il n'existe pas de statis-

tiques complètes pour le tourisme, mais, d'après les renseignements fournis par les hôtels de Vienne notamment, le nombre des étrangers qui ont séjourné dans la capitale en 1927, serait de 330.000 environ, en augmentation de 9 % sur l'année 1926.

B) Amélioration du prix de revient.

L'Autriche restera avant tout un pays industriel; l'amélioration du prix de revient constituera donc un facteur primordial du développement de son existence économique.

Malheureusement les lourdes charges fiscales et les dépenses sociales que supportent les entreprises, principalement celles qui ont leur siège à Vienne, ville où une politique financière socialiste est appliquée avec une certaine rigueur, constituent un élément pour le moment incompressible des frais généraux. D'autre part la rationalisation des entreprises et le perfectionnement de l'outillage qui pourraient abaisser le coût de production exigent la mise en œuvre de capitaux importants avant de fournir des résultats appréciables, or les capitaux nationaux susceptibles de s'investir à long terme sont encore rares et chers en Autriche en dépit du développement relativement important de l'épargne que nous avons constaté.

Nous avons vu dans notre II^e partie que c'est à l'Etat que revient l'honneur d'avoir le premier, sous l'influence il est vrai d'un contrôle étranger, recherché la réduction du prix de revient dans ses entreprises par des réformes ayant pour but ce que nous avons appelé et défini la commercialisation de ses entreprises.

Les chemins de fer en même temps qu'ils réorganisaient leur administration sur des bases commerciales poursuivaient également l'amélioration du prix de revient en électrifiant les réseaux autant que leurs ressources limitées le leur permettaient avant un large appel au capital étranger indispensable comme nous l'avons dit.

C'est surtout dans la concentration industrielle que l'Autriche doit chercher une amélioration des prix de revient.

Avant la promulgation de la loi destinée à favoriser les fusions de sociétés, la concentration des entreprises constituées

par actions était rendue particulièrement difficile en Autriche parce que l'Etat considérait la fusion au point de vue de la société absorbée comme une liquidation et prétendait ainsi appliquer à l'opération les impôts et les taxes en vigueur pour les liquidations. L'adoption de la loi à laquelle il est fait allusion plus haut, et qui a permis de réduire sensiblement les charges fiscales, a stimulé fortement le mouvement de concentration et de fusion dans les entreprises financières, industrielles de l'Autriche.

Pendant la période comprise entre le 1^{er} janvier 1926 et le 1^{er} janvier 1928, 65 sociétés par actions ont opéré une fusion dont 27 ont subsisté comme sociétés tandis que les 38 autres ont été absorbées et ont été rayées du registre du commerce. C'est dans l'industrie de la construction mécanique que les fusions ont été les plus nombreuses puisque 13 sociétés ont fusionné. De même dans l'industrie de la brasserie, la concentration a été assez active. La crise consécutive à l'inflation avait atteint d'une façon particulièrement dure l'industrie bancaire. Sur les 75 banques ou caisses d'épargne constituées sous forme de sociétés par actions qui existaient à la fin de 1926, il n'en subsistait plus au début de 1928 que 45 dont 6 grandes banques, 27 banques de petite et de moyenne importance et 12 caisses d'épargne par actions.

Dans tous les cas qui viennent d'être rappelés, les fusions ont été opérées suivant le principe de la concentration horizontale ou de la parallélisation, c'est-à-dire que ce sont des entreprises de nature analogue qui ont fusionné. Mais il a été observé également des cas de concentration verticale ou d'intégration, c'est-à-dire de fusions effectuées entre sociétés qui n'ont pas la même nature d'activité ou de production. On a vu par exemple des sociétés de produits chimiques fusionner avec des sociétés d'électricité, une société de construction avec une firme de commerce de bois, etc... La concentration a été particulièrement poussée dans l'industrie chimique autrichienne. Le Chemosen-Union a été formé avec 7 firmes différentes. Assez rarement les fusions ont abouti à la création d'une nouvelle société par actions mais dans la majorité des cas une simple modification a été apportée à la raison sociale de la

société qui a absorbé les autres. Ces opérations de fusion ont presque toujours entraîné d'importantes augmentations de capital et la modalité adoptée a été presque constamment l'échange d'actions.

Les causes qui ont provoqué ce mouvement de concentration ont été très souvent la nécessité de centraliser l'administration et la gestion, de comprimer les frais généraux, de réduire le personnel, d'unifier les programmes de production et les programmes de vente, et aussi de réduire des charges sociales qui pèsent si lourdement sur l'industrie autrichienne. La constitution de holding a été extrêmement rare. Enfin des sociétés ont dû se laisser absorber par d'autres plus puissantes en raison de l'application de la loi sur les bilans-or qui impose aux sociétés par actions un capital nominal ou les oblige à entrer en liquidation quand elles sont dans l'incapacité d'augmenter leur capital.

20 Remèdes extérieurs.

A) Obtention de crédits à long terme.

Un des points faibles de la situation économique de la nouvelle Autriche réside dans l'importance des placements étrangers à court terme. Le Comité financier de la Société des nations en septembre 1925 avait motivé ses exigences à l'égard de l'Autriche précisément par l'existence de ces capitaux à court terme et le danger qui pourrait en résulter pour la monnaie autrichienne. Ce danger ne réside pas, à nos yeux, dans un processus économique mais bien dans un processus psychologique : Ces placements ne constituent pas tant un danger par eux-mêmes que par la panique que pourrait provoquer leur retrait partiel.

Il est extrêmement difficile de se faire une idée à peu près certaine du volume des engagements à court terme envers l'étranger, du mouvement de ces engagements et en particulier de leur importance au point de vue de la situation monétaire. Il convient de remarquer par exemple que le rôle d'intermédiaire joué par les banques et les banquiers autrichiens entre

les grandes places financières de l'Europe Occidentale et de l'Amérique et les pays de l'Est conduit à ce résultat que leurs propres engagements extérieurs ont en partie pour contre-valeur des créances identiques sur des débiteurs dans d'autres Etats étrangers. Quant à savoir dans quelle mesure les crédits de ce genre qui sont retransmis et redistribués par les banques autrichiennes, peuvent être considérés, dans un examen de la situation du point de vue de la technique monétaire, comme des éléments purement temporaires et n'ayant pas d'importance pratique, c'est là une question dont la réponse suppose de minutieuses études pour chaque cas particulier.

Le problème des dettes extérieures à court terme requiert l'attention et la prudence mais ne justifie pas les inquiétudes qui se sont manifestées par exemple en Allemagne à ce égard.

Néanmoins l'Autriche a intérêt à contracter des emprunts extérieurs à long terme pour consolider ces engagements à court terme et soustraire sa situation économique au contre coup des retraits de capitaux à court terme qui seraient à craindre en cas de crise politique ou commerciale. Des emprunts à longue échéance sont effectivement prévus actuellement.

B) Ententes monétaires et commerciales destinées à reconstituer une unité économique dans l'Europe centrale.

Les difficultés dans lesquelles se débat l'Autriche étant dues principalement à la rupture de l'unité économique que constituait l'empire austro-hongrois, il était naturel que le remède à cette situation fut cherché par les économistes dans la constitution d'une unité économique en Europe centrale.

La dislocation de l'Autriche et le rattachement de ses provinces aux divers Etats voisins n'étant pas possible pour des raisons d'ordre politique, les économistes ont envisagé deux solutions : la constitution d'une Confédération danubienne plus ou moins lâche et le rattachement à l'Allemagne, sans tenir compte des projets éventuels plus vaste comme le Mittel Europa

envisagé surtout pendant la guerre de 1914-1918 mais dont il n'a plus été sérieusement question depuis.

Ces deux projets de constitution d'une Confédération danubienne et de rattachement à l'Allemagne présentent un double caractère politique et économique ; nous ne les examinerons qu'au point de vue économique en admettant même qu'ils peuvent être réalisés sans porter atteinte par la suite à la souveraineté de l'Autriche.

Le projet d'union économique des Etats successeurs qui englobent la région danubienne peut être envisagé d'une façon plus ou moins étroite. Etant donnée l'aspiration à une indépendance complète qui règne dans les milieux politiques de ces différents Etats, une union douanière et monétaire analogue à celle qui régnait avant la guerre ne peut être envisagée même en laissant à chacun d'eux sa pleine liberté politique. Tout ce qu'il est permis d'espérer dans les circonstances actuelles est un accord entre ces divers Etats pour créer entre eux une solidarité économique résultant d'une entente monétaire et de mesures douanières qui les favorisent réciproquement dans l'écoulement de leurs produits sur leurs divers territoires. Sans doute l'hostilité qui a d'abord régné vis-à-vis de l'Autriche chez les autres Etats successeurs s'est atténuée à la suite d'une série de conventions douanières, mais il ne faut guère espérer avant longtemps une compréhension suffisante de la solidarité que crée entre eux leur voisinage dans l'Europe centrale et la variété de leur production, variété due non seulement à leurs aptitudes et à leurs ressources différentes mais aussi à une longue vie économique commune ; cette crainte est fortifiée par le fait que c'est surtout l'Autriche qui a besoin des autres Etats successeurs.

Il convient néanmoins de signaler les efforts accomplis par certains économistes, notamment M. Hantos, ancien sous-secrétaire d'Etat hongrois, pour obtenir un minimum d'entente sur le terrain économique. Celui-ci ne recherche point « une fusion douanière et économique totale (1) : elle ne pourrait garantir l'indépendance des nouveaux Etats. Il se propose

1. Bousquet, *op. cit.*, p. 146.

seulement de remédier au plus grave défaut de l'émiettement économique actuel. Une première étape consisterait, dit-il, à cartelliser les banques d'émission en Europe centrale... Une même unité monétaire serait adoptée ; une union monétaire, il est vrai, ne serait pas créée, mais les caisses publiques et la banque d'émission de chaque Etat échangeraient au pair les billets de banque émis par les banques d'émission dans les autres pays. En second lieu il convient, dit Hantos, que les divers membres de l'union se facilitent réciproquement l'échange de leurs produits. Ici encore, une union douanière est une solution inacceptable parce qu'elle va trop loin. Un simple système d'accords commerciaux, par contre, est insuffisant. Hantos croit avoir trouvé la meilleure solution dans le système d'alliance douanière tel qu'il avait été étudié durant la guerre par l'Allemagne et l'Autriche-Hongrie... Chacun des Etats aurait conservé ses droits de douane propres par rapport à l'étranger mais les aurait abaissés, selon certaines normes décrites avec soin par Hantos, en faveur de son alliée. Enfin, en matière de transport, une politique coordonnée des divers Etats successeurs s'impose également ».

Ainsi que le reconnaît M. Bousquet, les idées de M. Hantos ne peuvent être mises en pratique avant de longues années et cela par suite des efforts faits par les différents Etats successeurs pour vivre d'une vie économique qui leur soit propre.

Il reste donc à examiner le second projet d'union économique, celui d'un rattachement même purement monétaire et commercial avec l'Allemagne. M. Bousquet fait remarquer que les adversaires de l'Anschluss défendent une cause qui est mauvaise du point de vue économique : « Nous sommes persuadés, écrit-il (1), que le rattachement à l'Allemagne ne pourrait entraîner une catastrophe pour l'Autriche, parce que sa production nationale se dirige déjà en grande partie vers l'étranger. L'Allemagne absorbe 1/7 des exportations autrichiennes environ ; ce chiffre ne manquerait pas d'augmenter très considérablement dans le cas d'une union douanière avec ce pays. D'un côté, on ne voit pas comment le rattachement pourrait beau-

1. Bousquet, *op. cit.*, p. 149.

coup nuire aux exportations autrichiennes dans les autres pays. Seul donc, le marché intérieur, submergé par la concurrence allemande, pourrait subir le contre-coup du rattachement. Quelques branches de l'industrie se trouveraient, nous l'admettons, dans une situation difficile (industries chimique et métallurgique), mais, par contre, une contrée de 60 millions d'habitants s'ouvrirait largement aux industries autrichiennes du bois, du textile et du cuir, aux produits de luxe et aux automobiles fabriquées en Autriche, à ses vins, etc. La balance pencherait donc en faveur de l'Autriche au point de vue commercial et industriel. Nous ne nions pas que les projets de Mittel-Europa fussent encore plus avantageux pour l'Autriche, mais nous croyons assurément que le libre échange avec l'Allemagne lui serait infiniment plus favorable que son isolement actuel. »

Mais le rattachement à l'Allemagne même effectué au seul point de vue économique se heurte à des fortes objections politiques car il serait de nature à entraîner le rattachement politique par voie de conséquence presque inévitable, étant donnée la communauté de langue et de race qui existe entre l'Allemagne et l'Autriche.

Aucun des projets de reconstitution d'une unité économique en Europe centrale ne peut donc être envisagé pour le moment et l'Autriche est condamnée provisoirement à subsister avec ses conditions de vie actuelles.

En résumé, la situation de l'Autriche apparaît comme instable. Sans doute l'Autriche est sortie avec succès de la période d'embarras financiers et de débâcle économique qui avait suivi la guerre et avait mis son indépendance en péril immédiat.

Grâce à l'appui qui lui a été prêté par la Société des Nations, l'Autriche a rétabli l'équilibre de ses finances et est revenue à un état économique suffisant mais qui n'est point comparable à celui qu'elle avait atteint avant la guerre. La rupture de l'unité économique que constituait l'empire austro-hongrois a été particulièrement sensible à celui de ses débris qui a supporté les plus graves charges de la défaite et qui par sa constitution avait le plus besoin des autres éléments.

En dehors des pertes consécutives à l'appauvrissement général, une partie des ressources dont vivait, au sein de l'ancienne unité, la partie qui constitue actuellement l'Autriche a disparu définitivement : c'est celle qui provenait de la fonction qu'occupait Vienne comme capitale d'un grand empire.

D'autres ressources ont subsisté, mais atténuées : ce sont celles qui sont dues à la situation privilégiée qu'occupe Vienne au point de vue de la banque, du commerce et du transit par suite de sa situation géographique ; dans cette matière les facteurs politiques réagissent sur les conditions économiques ; chacun des autres Etats successeurs a créé des organismes nouveaux qui sont venus concurrencer les organismes autrefois concentrés à Vienne ; de nouvelles banques, de nouvelles firmes commerciales ont été créées ; sans doute ces organismes nouveaux ne pourront supplanter que partiellement les organismes subsistants à Vienne qui restent privilégiés du fait de leur meilleure situation, du fait aussi de la compétence qu'ils doivent à leur ancienneté, mais un déchet s'est irrémédiablement produit dans leur rendement. De même en ce qui concerne les débouchés offerts aux produits de son industrie et le transit à travers son territoire, l'établissement de barrières douanières entre l'Autriche et les autres Etats successeurs entraîne une perte considérable pour l'Autriche, pays industriel et centre géographique. Certes (les événements l'ont maintenant prouvé) celle-ci peut vivre dans son état d'indépendance politique et économique actuel, mais cette existence indépendante suppose, du point de vue économique, la réunion de diverses conditions :

L'Autriche doit continuer d'une façon soutenue l'effort entrepris pour améliorer sa production.

Il est nécessaire qu'un libre échange relatif vienne améliorer les abus protectionnistes qui ont été commis en Europe centrale.

Il ne doit se produire dans la situation économique de l'Europe aucune crise générale, car l'Autriche ne pourrait en supporter la répercussion dans l'état de dépendance où elle se trouve par rapport aux marchés extérieurs.

Si l'on considère que les motifs qui maintiennent l'indépen-

dance de l'Autriche sont d'ordre politique contrairement aux conditions économiques qui motiveraient plutôt soit sa dislocation, soit son intégration dans un tout économique plus vaste, on doit en conclure qu'à défaut d'une vaste entente commerciale et monétaire dans l'Europe centrale, l'existence indépendante de l'Autriche présente un caractère précaire.

Vu : Le Président de la thèse,
EDGARD ALLIX.

Vu : Le Doyen,
BERTHÉLEMY.

Vu et permis d'imprimer :
Le Recteur de l'Académie de Paris,
S. CHARLÉTY.

ANNEXES

ANNEXE I

Textes principaux du Traité de Saint-Germain.

ART. 88. — L'indépendance de l'Autriche est inaliénable, si ce n'est du consentement du Conseil de la Société des Nations. En conséquence, l'Autriche s'engage à s'abstenir, sauf le consentement dudit Conseil, de tout acte de nature à compromettre son indépendance, directement ou indirectement et par quelque voie que ce soit, notamment et jusqu'à son admission comme Membre de la Société des Nations, par voie de participation aux affaires d'une autre Puissance.

ART. 177. — Les Gouvernements alliés et associés déclarent et l'Autriche reconnaît que l'Autriche et ses alliés sont responsables, pour les avoir causés, des pertes et des dommages subis par les Gouvernements alliés et associés et leurs nationaux en conséquence de la guerre, qui leur a été imposée par l'agression de l'Autriche-Hongrie et de ses alliés.

ART. 178. — Les Gouvernements alliés et associés reconnaissent que les ressources de l'Autriche ne sont pas suffisantes — en tenant compte de la diminution permanente de ces ressources qui résulte des autres dispositions du présent Traité -- pour assurer complète réparation de ces pertes et de ces dommages.

Les Gouvernements alliés et associés exigent toutefois, et l'Autriche en prend l'engagement, que soient réparés, dans les conditions déterminées ci-après, les dommages causés, pendant la période au cours de laquelle chacune des Puissances alliées ou associées a été en guerre avec l'Autriche, à la population civile des Puissances alliées et associées et à ses biens par ladite agression

par terre, par mer et par les airs, et, d'une façon générale, les dommages définis à l'Annexe I ci-jointe.

ART. 179. — Le montant desdits dommages, pour lesquels réparation est due par l'Autriche, sera fixé par une Commission interalliée, qui prendra le titre de *Commission des réparations* et sera constituée dans la forme et avec les pouvoirs indiqués ci-après et aux Annexes II à V ci-jointes. La Commission prévue à l'article 233 du Traité avec l'Allemagne est la même que la présente Commission, sous réserve des modifications résultant du présent Traité : elle constituera une Section pour les questions spéciales soulevées par l'application du présent Traité : cette Section n'aura qu'un pouvoir consultatif, sauf dans les cas où la Commission des réparations lui déléguera tels pouvoirs qu'elle jugera opportuns.

La Commission des réparations étudiera les réclamations et donnera au Gouvernement autrichien l'équitable faculté de se faire entendre.

La Commission établira concurremment un état de paiements, en prévoyant les époques et les modalités de l'acquittement par l'Autriche, dans une période de trente ans à dater du 1^{er} mai 1921, de la part de dette qui lui aura assignée après que la Commission aura estimé si l'Allemagne est en situation de payer le solde du montant total des réclamations présentées contre l'Allemagne et ses alliés et vérifiées par la Commission. Au cas cependant où, au cours de ladite période l'Autriche manquerait à l'acquittement de sa dette, le règlement de tout solde restant impayé pourra être reporté aux années suivantes, à la volonté de la Commission, ou pourra faire l'objet d'un traitement différent, dans telles conditions que détermineront les Gouvernements alliés et associés, agissant suivant la procédure prévue à la présente Partie du présent Traité.

ART. 197. — Sous réserve des dérogations qui pourront être accordées par la Commission des réparations, un privilège de premier rang est établi sur tous les biens et ressources de l'Autriche pour le règlement des réparations et autres charges résultant du présent Traité ou de traités et conventions complémentaires, ou des arrangements conclus entre l'Autriche et les Puissances alliées et associées pendant l'armistice, signé le 3 novembre 1918.

Jusqu'au 1^{er} mai 1921, le Gouvernement autrichien ne pourra ni exporter de l'or ou en disposer, ni autoriser que de l'or soit exporté ou qu'il en soit disposé, sans autorisation préalable des Puissances alliées et associées représentées par la Commission des réparations.

ART. 203. — 1. Chacun des Etats auxquels un territoire de l'ancienne monarchie austro-hongroise est transféré et chacun des Etats nés du démembrement de cette monarchie, y compris l'Autriche, devront assumer la responsabilité d'une part de la dette de l'ancien Gouvernement autrichien spécialement gagée sur des chemins de fer, des mines de sel, ou d'autres biens, telle qu'elle était constituée le 28 juillet 1914. La part à assumer par chaque Etat sera celle qui, de l'avis de la Commission des réparations, représente la part de dette gagée afférente aux chemins de fer, mines de sel, et autres biens transférés audit Etat aux termes du présent Traité ou des traités et conventions complémentaires.

Le montant de l'obligation encourue concernant la dette gagée prise en charge par chaque Etat, l'Autriche exceptée, sera évalué par la Commission des réparations d'après tels principes que celle-ci jugera équitables. La valeur ainsi fixée sera déduite de la somme due à l'Autriche par l'Etat envisagé, du chef des biens et propriétés du Gouvernement autrichien ancien ou actuel, qui sont acquis par cet Etat avec le territoire transféré. Chaque Etat sera seulement responsable de la part de la dette gagée, dont il prend la charge aux termes du présent article, et les porteurs de la part de dette gagée assumée par un Etat cessionnaire n'auront de recours contre aucun autre Etat.

Les biens spécialement affectés à la garantie des dettes visées au présent article demeureront spécialement affectés à la garantie des nouvelles dettes. Mais, au cas où le présent Traité aurait pour conséquence de répartir ces biens entre plusieurs Etats, la fraction située sur le territoire de l'un deux garantira la part de la dette assumée par ledit Etat, à l'exclusion de toute autre part de la dette.

En vue de l'application du présent article, seront considérées comme dettes gagées les engagements de payer pris par l'ancien Gouvernement autrichien, et relatifs à l'achat de lignes de chemins de fer, ou des propriétés de même nature. La répartition des charges qui résultent de ces engagements sera déterminée par la Commission des réparations de la même manière que pour les dettes gagées.

Les dettes dont la charge est transférée, aux termes du présent article, seront libellées dans la monnaie de l'Etat qui en assume la charge, au cas où la dette primitive était libellée en monnaie de papier austro-hongroise. Le taux adopté pour cette conversion sera le taux auquel l'Etat, qui assume la dette, aura fait le premier échange des couronnes papier austro-hongroises contre sa propre

monnaie. La base de la conversion de la couronne papier austro-hongroise en la monnaie dans laquelle les titres seront libellés, sera soumise à l'approbation de la Commission des réparations qui pourra, si elle le juge opportun, exiger que l'Etat, qui effectue cette conversion, en modifie les conditions. Une telle modification ne sera requise que si la Commission est d'avis que la valeur, d'après le change sur l'étranger, de la monnaie ou des monnaies substituées à la monnaie dans laquelle les titres anciens étaient libellés, est sensiblement inférieure, lors de la conversion, à la valeur, d'après le change sur l'étranger, de la monnaie primitive.

Si la dette autrichienne primitive a été libellée en une ou plusieurs monnaies étrangères, la nouvelle dette sera libellée dans la ou les mêmes monnaies.

Si la dette autrichienne primitive a été libellée en monnaies d'or austro-hongroises, la nouvelle dette sera libellée en livres sterling et en dollars des Etats-Unis d'Amérique, par des montants équivalents, d'après les poids et titres respectifs des trois monnaies aux termes des législations en vigueur le 1^{er} janvier 1914.

Au cas où les anciens titres stipulaient, explicitement ou implicitement, le choix d'un taux fixe de change sur l'étranger ou toute autre option de change, les nouveaux titres devront comporter les mêmes avantages.

2. Chacun des Etats auxquels un territoire de l'ancienne monarchie austro-hongroise est transféré et chacun des Etats nés du démembrement de cette monarchie, y compris l'Autriche, devront assumer la responsabilité d'une part de la dette de l'ancien Gouvernement autrichien, non gagée et représentée par des titres, telle qu'elle était constituée le 28 juillet 1914, et calculée, en prenant pour base la moyenne des trois années financières 1911, 1912 et 1913, d'après le rapport existant entre telle catégorie de revenus dans le territoire réparti et les revenus correspondants de la totalité des anciens territoires autrichiens, qui, de l'avis de la Commission des réparations, seront les plus aptes à donner la juste mesure des facultés contributives respectives de ces territoires. Les revenus de la Bosnie et de l'Herzégovine n'entreront pas en compte dans ce calcul.

L'obligation stipulée au présent article, concernant la dette représentée par des titres, sera exécutée dans les conditions fixées par l'Annexe.

Le Gouvernement autrichien sera seul responsable de tous les engagements contractés antérieurement au 20 juillet 1914 par l'an-

cién Gouvernement autrichien, autres que les engagements représentés par des titres de rente, bons, obligations, valeurs et billets expressément visés au présent Traité.

Aucune des dispositions du présent article ni de l'Annexe ne s'appliquera aux titres de l'ancien Gouvernement autrichien déposés à la Banque d'Autriche-Hongrie en couverture des billets émis par cette banque.

ART. 205. — Dans un délai de deux mois à compter de la mise en vigueur du présent Traité, chacun des Etats auxquels un territoire de l'ancienne monarchie austro-hongroise a été transféré ou qui sont nés du démembrement de cette monarchie, y compris l'Autriche, estampilleront, s'ils ne l'ont déjà fait, avec un timbre spécial à chacun d'eux, les différents titres correspondant à la part de la dette de guerre de l'ancien Gouvernement autrichien représentée par des titres, détenue sur leurs territoires respectifs et légalement émise avant le 31 octobre 1918.

Les valeurs ainsi estampillées seront échangées contre des certificats et retirées de la circulation ; il sera pris note de leurs numéros et elles seront envoyées à la Commission des réparations avec tous les documents se rapportant à cette opération d'échange.

Le fait pour un Etat d'avoir estampillé et remplacé des titres par des certificats dans les conditions prévues au présent article n'impliquera pas pour cet Etat l'obligation d'assumer ou de reconnaître de ce fait une charge quelconque, à moins qu'il n'ait donné lui-même cette signification précise aux opérations d'estampillage et de remplacement.

Les Etats ci-dessus mentionnés, à l'exception de l'Autriche, ne seront tenus d'aucune obligation à raison de la dette de guerre de l'ancien Gouvernement autrichien, en quelque lieu que se trouvent les titres de cette dette, mais ni les Gouvernements de ces Etats ni leurs ressortissants ne pourront, en aucun cas, exercer de recours contre d'autres Etats, y compris l'Autriche, pour les titres de dette de guerre, dont eux-mêmes ou leurs ressortissants sont propriétaires.

La charge de la part de dette de guerre de l'ancien Gouvernement autrichien qui, antérieurement à la signature du présent Traité, était la propriété des ressortissants ou des Gouvernements des Etats autres que les Etats auxquels un territoire de l'ancienne monarchie austro-hongroise se trouve attribué, sera exclusivement supportée par le Gouvernement autrichien, et les autres Etats ci-

dessus mentionnés ne seront en aucune mesure responsables de cette part de la dette de guerre.

Les dispositions du présent article ne s'appliqueront pas aux titres de l'ancien Gouvernement autrichien qui ont été déposés par lui à la Banque d'Autriche-Hongrie en couverture des billets émis par cette banque.

Le Gouvernement autrichien actuel sera seul responsable de tous les engagements contractés durant la guerre par l'ancien Gouvernement autrichien autres que les engagements représentés par des titres de rentes, bons, obligations, valeurs et billets expressément visés au présent Traité.

ART. 248. — Seront réglées par l'intermédiaire d'Offices de vérification et de compensation qui seront constitués par chacune des Hautes Parties Contractantes dans un délai de trois mois à dater de la notification prévue à l'alinéa e) ci-après, les catégories suivantes d'obligations pécuniaires :

1° Les dettes exigibles avant la guerre et dues par les ressortissants d'une des Puissances Contractantes, résidant sur le territoire de cette Puissance, aux ressortissants d'une Puissance adverse résidant sur le territoire de cette Puissance ;

2° Les dettes devenues exigibles pendant la guerre, et dues aux ressortissants d'une des Puissances Contractantes résidant sur le territoire de cette Puissance et résultant des transactions ou des contrats, passés avec les ressortissants d'une Puissance adverse résidant sur le territoire de cette Puissance, dont l'exécution totale ou partielle a été suspendue du fait de l'état de guerre ;

3° Les intérêts échus avant et pendant la guerre, et dus à un ressortissant d'une des Puissances Contractantes, provenant des valeurs émises ou reprises par une Puissance adverse, pourvu que le paiement de ces intérêts aux ressortissants de cette Puissance ou aux neutres n'ait pas été suspendu pendant la guerre ;

4° Les capitaux remboursables avant et pendant la guerre, payables aux ressortissants d'une des Puissances Contractantes, représentant des valeurs émises par une Puissance adverse, pourvu que le paiement de ce capital aux ressortissants de cette Puissance ou aux neutres n'ait pas été suspendu pendant la guerre.

Dans le cas d'intérêts ou de capitaux payables pour des titres émis ou repris par le Gouvernement de l'ancienne monarchie austro-hongroise, le montant qui sera crédité et payé par l'Autriche ne sera que celui des intérêts et capitaux correspondant à la dette incombant à l'Autriche, en conformité des dispositions de la Par-

tie IX (Clauses financières) du présent Traité et des principes établis par la Commission des réparations.

Les produits des liquidations des biens, droits et intérêts ennemis visés dans la Section IV et son Annexe, seront pris en charge dans la monnaie et au change prévus ci-après à l'alinéa d), par les Offices de vérification et de compensation et affectés par eux dans les conditions prévues par lesdites Section et Annexe.

Les opérations visées dans le présent article seront effectuées selon les principes suivants et conformément à l'Annexe de la présente Section :

a) Chacune des Hautes Parties Contractantes interdira, dès la mise en vigueur du présent Traité, tous paiements, acceptations de paiements et généralement toutes communications entre les parties intéressées, relativement au règlement desdites dettes, autrement que par l'intermédiaire des Offices de vérification et de compensation susvisés ;

b) Chacune des Hautes Parties Contractantes sera respectivement responsable du paiement desdites dettes de ses nationaux, sauf dans le cas où le débiteur était, avant la guerre, en faillite, en déconfiture ou en état d'insolvabilité déclarée ou si la dette était due par une société, dont les affaires ont été liquidées pendant la guerre conformément à la législation exceptionnelle de guerre :

c) Les sommes dues aux ressortissants d'une des Puissances Contractantes par les ressortissants d'une Puissance adverse seront portées au débit de l'Office de vérification et de compensation du pays du débiteur et versées au créancier par l'Office du pays de ce dernier ;

d)) Les dettes seront payées ou créditées dans la monnaie de celle des Puissances alliées et associées (y compris les colonies et protectorats des puissances alliées, les Dominions {britanniques et l'Inde), qui sera intéressée. Si les dettes doivent être réglées dans toute autre monnaie, elles seront payées ou créditées dans la monnaie de la Puissance alliée ou associée intéressée (colonie, protectorat, Dominion britannique ou Inde). La conversion se fera au taux du change d'avant-guerre.

Pour l'application de cette disposition, on considère que le taux du change d'avant-guerre est égal à la moyenne des taux des transferts télégraphiques de la Puissance alliée ou associée intéressée pendant le mois précédent immédiatement l'ouverture des hostilités entre ladite Puissance intéressée et l'Autriche-Hongrie.

Dans le cas où un contrat stipulerait expressément un taux fixe

de change pour la conversion de la monnaie dans laquelle l'obligation est exprimée, en la monnaie de la Puissance alliée ou associée intéressée; la disposition ci-dessus, relative aux taux du change, ne sera pas applicable.

En ce qui concerne la Pologne et l'Etat tchéco-slovaque, Puissances nouvellement créées, la monnaie de règlement et le taux du change applicables aux dettes à payer ou à créditer seront fixés par la Commission des réparations prévue par la Partie VIII, à moins que les Etats intéressés ne soient au préalable parvenus à un accord réglant les questions en suspens ;

e) Les prescriptions du présent article et de l'Annexe ci-jointe ne s'appliqueront pas entre l'Autriche d'une part et, d'autre part, l'une quelconque des Puissances alliées ou associées, leurs colonies et pays de protectorat, ou l'un quelconque des Dominions britanniques, ou l'Inde, à moins que, dans un délai d'un mois, à dater du dépôt de la ratification du présent Traité, par les Puissances en question ou de la ratification pour le compte de ce Dominion ou de l'Inde, notification à cet effet ne soit donnée à l'Autriche par les Gouvernements de telle Puissance alliée ou associée, de tel Dominion britannique, ou de l'Inde, suivant le cas ;

f) Les Puissances alliées et associées qui ont adhéré au présent article et à l'Annexe, pourront convenir entre elles de les appliquer à leurs ressortissants respectifs établis sur leur territoire, en ce qui concerne les rapports entre ces ressortissants et les ressortissants autrichiens. Dans ce cas, les paiements effectués par application de la présente disposition feront l'objet de règlement entre les Offices de vérification et de compensation alliés et associés intéressés.

ART. 249. — La question des biens, droits et intérêts privés en pays ennemis recevra sa solution conformément aux principes posés dans la présente Section et aux dispositions de l'Annexe :

a) Les mesures exceptionnelles de guerre et les mesures de disposition, telles qu'elles sont définies dans l'Annexe, paragraphe 3, prises dans le territoire de l'ancien Empire d'Autriche, concernant les biens, droits et intérêts des ressortissants des Puissances alliées ou associées, y compris les sociétés et associations dans lesquelles ces ressortissants étaient intéressés ; seront immédiatement levées ou arrêtées lorsque la liquidation n'en aura pas été terminée, et les biens, droits et intérêts dont il s'agit seront restitués aux ayants droit.

b) Sous réserve des dispositions contraires qui pourraient résulter

du présent Traité, les Puissances alliées ou associées se réservent le droit de retenir et de liquider tous les biens, droits et intérêts qui appartiennent, à la date de la mise en vigueur du présent Traité, à des ressortissants de l'ancien Empire d'Autriche ou à des sociétés contrôlées par eux et qui se trouvent sur leur territoire, dans leurs colonies, possessions et pays de protectorat, y compris les territoires qui leur ont été cédés en vertu du présent Traité, ou qui sont sous le contrôle desdites Puissances.

La liquidation aura lieu conformément aux lois de l'Etat allié ou associé intéressé et le propriétaire ne pourra disposer de ces biens, droits et intérêts, ni les grever d'aucune charge, sans le consentement de cet Etat.

Ne seront pas considérés, au sens du présent paragraphe, comme ressortissants autrichiens, les personnes qui, dans les six mois de la mise en vigueur du présent Traité, établiront qu'elles ont acquis de plein droit, conformément aux dispositions du présent Traité, la nationalité d'une Puissance alliée ou associée, y compris celles qui en vertu des articles 72 ou 76, obtiennent cette nationalité avec le consentement des autorités compétentes, ou qui, en vertu des articles 74 ou 77, acquièrent cette nationalité en raison d'un indigénat (*pertinensa*) antérieur.

c) Les prix ou indemnités résultant de l'exercice du droit visé au paragraphe b) seront fixés d'après les modes d'évaluation et de liquidation, déterminés par la législation du pays dans lequel les biens ont été retenus ou liquidés.

d) Dans les rapports entre les Puissances alliées ou associées ou leurs ressortissants d'une part, et les ressortissants de l'ancien Empire d'Autriche d'autre part, ainsi qu'entre l'Autriche d'une part et les Puissances alliées et associées et leurs ressortissants d'autre part, seront considérées comme définitives et opposables à toute personne, sous les réserves prévues au présent Traité, toutes mesures exceptionnelles de guerre ou de disposition, ou actes accomplis ou à accomplir en vertu de ces mesures, telles qu'elles sont définies dans les paragraphes 1 et 3 de l'Annexe.

e) Les ressortissants des Puissances alliées ou associées auront droit à une indemnité pour les dommages ou préjudices causés à leurs biens, droits ou intérêts, y compris les sociétés ou associations dans lesquelles ils étaient intéressés, sur le territoire de l'ancien Empire d'Autriche par l'application tant des mesures exceptionnelles de guerre que des mesures de disposition qui font l'objet des paragraphes 1 et 3 de l'Annexe. Les réclamations formulées à ce sujet

par ces ressortissants seront examinées et le montant des indemnités sera fixé par le Tribunal arbitral mixte prévu par la Section VI ou par un arbitre désigné par ledit Tribunal; les indemnités seront à la charge de l'Autriche et pourront être prélevées sur les biens des ressortissants de l'ancien Empire d'Autriche ou des sociétés contrôlées par eux, comme il est défini au paragraphe b), existant sur le territoire ou se trouvant sous le contrôle de l'Etat du réclamant. Ces biens pourront être constitués en gage des obligations ennemies, dans les conditions fixées par le paragraphe 4 de l'Annexe. Le paiement de ces indemnités pourra être effectué par la Puissance alliée ou associée et le montant porté au débit de l'Autriche.

f) Toutes les fois que le ressortissant d'une Puissance alliée ou associée, propriétaire d'un bien, droit ou intérêt qui a fait l'objet d'une mesure de disposition sur le territoire de l'ancien Empire d'Autriche en exprimera le désir, il sera satisfait à la réclamation prévue au paragraphe e), lorsque le bien existe encore en nature, par la restitution dudit bien.

Dans ce cas, l'Autriche devra prendre toutes les mesures nécessaires pour remettre le propriétaire évincé en possession de son bien, libre de toutes charges ou servitudes dont il aurait été grevé après la liquidation, et indemniser tout tiers lésé par la restitution.

Si la restitution visée au présent paragraphe ne peut être effectuée, des accords particuliers, négociés par l'intermédiaires des Puissances intéressées ou des Offices de vérification et de compensation visés à l'Annexe jointe à la Section III, pourront intervenir pour assurer que le ressortissant d'une Puissance alliée ou associée soit indemnisé du préjudice visé au paragraphe e) par l'attribution d'avantages ou d'équivalents, qu'il consent à accepter en représentation du bien, des droits ou des intérêts dont il a été évincé.

En raison des restitutions effectuées conformément au présent article, les prix ou indemnités fixés par application du paragraphe e) seront diminués de la valeur actuelle du bien restitué, compte tenu des indemnités pour privation de jouissance ou détérioration.

g) La faculté prévue au paragraphe f) est réservée aux propriétaires ressortissants des Puissances alliées ou associées sur le territoire desquels des mesures législatives, ordonnant la liquidation générale des biens, droits ou intérêts ennemis, n'étaient pas en application avant la signature de l'armistice.

h) Sauf le cas où, par application du paragraphe f), des restitutions en nature ont été effectuées, le produit net des liquidations de

biens, droits et intérêts ennemis, où qu'ils aient été situés, faites soit en vertu de la législation exceptionnelle de guerre, soit par application du présent article, et généralement tous les avoirs en numéraires des ennemis, autres que le produit des liquidations des biens ou les avoirs en numéraire appartenant, dans les Pays alliés ou associés, aux personnes visées dans le dernier alinéa du paragraphe b) recevront l'affectation suivante :

1^o En ce qui concerne les Puissances adoptant la Section III et l'Annexe jointe, lesdits produits et avoirs seront portés au crédit de la Puissance dont le propriétaire est ressortissant, par l'intermédiaire de l'Office de vérification et de compensation institué par lesdites Section et Annexe : tout solde créditeur en résultant en faveur de l'Autriche sera traité conformément à l'article 189, Partie VIII (Réparations), du présent Traité.

2^o En ce qui concerne les Puissances n'adoptant pas la Section III et l'Annexe jointe, le produit des biens, droits et intérêts et les avoirs en numéraire des ressortissants des Puissances alliées ou associées, détenus par l'Autriche, seront immédiatement payés à l'ayant droit ou à son Gouvernement. Chaque Puissance alliée ou associée pourra disposer, conformément à ses lois et règlements, du produit des biens, droits et intérêts et des avoirs en numéraire, qui appartenaient à des ressortissants de l'ancien Empire d'Autriche ou à des sociétés contrôlées par eux, ainsi qu'il est dit au paragraphe b), et qu'elle a saisis et pourra les affecter au paiement des réclamations et créances définies par le présent article ou par le paragraphe 4 de l'Annexe ci-jointe. Tout bien, droit ou intérêt ou produit de la liquidation de ce bien ou tout avoir en numéraire, dont il n'aura pas été disposé conformément à ce qui est dit ci-dessus, peut être retenu par ladite Puissance alliée ou associée et dans ce cas, sa valeur en numéraire sera traitée conformément à l'article 189, Partie VIII (Réparations) du présent Traité.

i) Sous réserve des dispositions de l'article 267, dans le cas des liquidations effectuées soit dans les nouveaux Etats, signataires du présent Traité comme Puissances alliées ou associées, soit dans les Etats qui ne participent pas aux réparations à payer par l'Autriche, le produit des liquidations effectuées par lesdits Etats devra être versé directement aux propriétaires, sous réserve des droits de la Commission des réparations en vertu du présent Traité, notamment de l'article 181, Partie VIII (Réparations), et de l'article 211, Partie IX (Clauses financières). Si le propriétaire établit devant le Tribunal arbitral mixte prévu par la Section VI de la présente Partie,

ou devant un arbitre désigné par ce Tribunal, que les conditions de la vente ou que des mesures prises par le Gouvernement de l'Etat, dont il s'agit, en dehors de sa législation générale, ont été injustement préjudiciables au prix, le Tribunal ou l'arbitre auront la faculté d'accorder à l'ayant droit une indemnité équitable qui devra être payée par ledit Etat.

j) L'Autriche s'engage à indemniser ses ressortissants en raison de la liquidation ou de la rétention de leurs biens, droits ou intérêts en pays alliés ou associés.

k) Le montant des taxes et impôts sur le capital, qui ont été ou devraient être levés par l'Autriche sur les biens, droits et intérêts des ressortissants des Puissances alliées ou associées, depuis le 3 novembre 1918 jusqu'à l'expiration de trois mois après la mise en vigueur du présent Traité, ou, s'il s'agit de biens, droits ou intérêts qui ont été soumis à des mesures exceptionnelles de guerre, jusqu'à la restitution conforme aux dispositions du présent Traité, sera reversé aux ayants droit.

ANNEXE I A L'ARTICLE 178.

Compensation peut être réclamée de l'Autriche, conformément à l'article 178 ci-dessus, pour la totalité des dommages rentrant dans les catégories ci-après :

1^o Dommages causés aux civils atteints dans leur personne ou dans leur vie et aux survivants qui étaient à la charge de ces civils pour tous actes de guerre, y compris les bombardements ou autres attaques par terre, par mer ou par la voie des airs, et toutes leurs conséquences directes ou de toutes opérations de guerre des deux groupes de belligérants, en quelque endroit que ce soit.

2^o Dommages causés par l'Autriche ou ses alliés aux civils victimes d'actes de cruauté, de violence ou de mauvais traitements (y compris les atteintes à la vie ou à la santé par suite d'emprisonnement, de déportation, d'internement ou d'évacuation, d'abandon en mer ou de travail forcé), en quelque endroit que ce soit, et aux survivants qui étaient à la charge de ces victimes.

3^o Dommages causés par l'Autriche ou ses alliés, sur leur territoire ou en territoire occupé ou envahi, aux civils victimes de tous actes ayant porté atteinte à la santé, à la capacité de travail ou à l'honneur, et aux survivants qui étaient à la charge de ces victimes.

4^o Dommages causés par toute espèce de mauvais traitements aux prisonniers de guerre.

5° En tant que dommage causé aux peuples des Puissances alliées et associées, toutes pensions ou compensations de même nature aux victimes militaires de la guerre (armées de terre, de mer ou forces aériennes), mutilés, blessés, malades ou invalides, et aux personnes dont ces victimes étaient le soutien ; le montant des sommes dues aux Gouvernements alliés et associés sera calculé pour chacun desdits Gouvernements, à la valeur capitalisée, à la date de la mise en vigueur du présent Traité, desdites pensions ou compensations, sur la base des tarifs en vigueur en France au 1^{er} mai 1919.

6° Frais de l'assistance fournie par les Gouvernements des Puissances alliées et associées aux prisonniers de guerre, à leurs familles ou aux personnes dont ils étaient le soutien.

7° Allocations données par les Gouvernements des Puissances alliées et associées aux familles et aux personnes à la charge des mobilisés ou de tous ceux qui ont servi dans l'armée ; le montant des sommes qui leur sont dues pour chacune des années au cours desquelles des hostilités se sont produites sera calculé, pour chacun desdits Gouvernements, sur la base du tarif moyen appliqué en France, pendant ladite année, aux paiements de cette nature.

8° Dommages causés à des civils par suite de l'obligation, qui leur a été imposée par l'Autriche ou ses alliés, de travailler sans une juste rémunération.

9° Dommages relatifs à toutes propriétés, en quelque lieu qu'elles soient situées, appartenant à l'une des Puissances ou associées ou à leurs ressortissants (exception faite des ouvrages et du matériel militaires ou navals) qui ont été enlevées, saisies, endommagées ou détruites par les actes de l'Autriche ou ses alliés sur terre, sur mer ou dans les airs ; ou dommages causés en conséquence directe des hostilités ou de toutes opérations de guerre.

10° Dommages causés sous forme de prélèvements, amendes ou exactions similaires de l'Autriche ou de ses alliés au détriment des populations civiles.

ANNEXE II

Protocole n° 1. — Déclaration.

Le gouvernement de Sa Majesté Britannique, le Gouvernement de la République française, le Gouvernement de Sa Majesté le Roi d'Italie et le Gouvernement de la République Tchécoslovaque,

D'une part,

Au moment où ils entreprennent d'aider l'Autriche dans son œuvre de restauration économique et financière,

Agissant uniquement dans l'intérêt de l'Autriche et de la paix générale, et d'accord avec les engagements qu'ils ont déjà pris quand ils ont accepté de devenir membres de la Société des Nations,

Déclarent solennellement,

Qu'ils respecteront l'indépendance politique, l'intégrité territoriale et la souveraineté de l'Autriche,

Qu'ils ne chercheront aucun avantage spécial ou exclusif d'ordre économique ou financier de nature à compromettre directement ou indirectement cette indépendance ;

Qu'ils s'abstiendront de toute action qui pourrait être contraire à l'esprit des conventions qui seront stipulées en commun pour la reconstruction économique et financière de l'Autriche ou qui pourrait porter préjudice aux garanties que les Puissances auront stipulées pour sauvegarder les intérêts des créanciers et des Etats garants ;

Et que, le cas échéant, en vue d'assurer le respect de ces principes par toutes les nations, ils s'adresseront, en conformité avec les règles du Pacte de la Société des Nations, soit individuellement, soit collectivement, au Conseil de la Société pour qu'il avise aux mesures à prendre et qu'ils se conformeront aux décisions dudit Conseil.

Le Gouvernement de la République fédérale d'Autriche,

D'autre part,

S'engage, dans les termes de l'article 88 du Traité de Saint-Ger-

main à ne pas aliéner son indépendance ; il s'abstiendra de toute négociation et de tout engagement économique ou financier qui serait de nature à compromettre directement ou indirectement cette indépendance.

Cet engagement ne s'oppose pas à ce que l'Autriche conserve, sous réserve des dispositions du Traité de Saint-Germain, sa liberté en manière de tarifs douaniers et d'accords commerciaux ou financiers, et, en général, pour tout ce qui touche à son régime économique ou à ses relations commerciales, étant entendu, toutefois, qu'elle ne pourra porter atteinte à son indépendance.

Le présent Protocole restera ouvert à la signature de tous les Etats qui voudront y adhérer.

En foi de quoi, les soussignés, dûment autorisés à cet effet, ont signé la présente déclaration (Protocole I).

Fait à Genève, en un seul exemplaire, qui sera déposé au secrétariat de la Société des Nations et sera par lui immédiatement enregistré, le quatre octobre mil neuf cent vingt-deux.

Signé : BALFOUR.
G. HANOTAUX.
IMPERIALI.
KRAMAR.
PROSPISIL.

Signé : SEIPEL

ANNEXE III

Protocole n° II

En vue d'aider l'Autriche dans son œuvre de restauration économique et financière, les Gouvernements Britannique, Français, Italien, Tchécoslovaque et Autrichien ont arrêté d'un commun accord les dispositions suivantes :

ARTICLE PREMIER. — Le Gouvernement autrichien pourra créer, sous la garantie résultant de la présente convention, la quantité de titres nécessaires pour produire une somme effective équivalente au maximum de 650 millions de couronnes-or. Le capital et les intérêts des titres ainsi émis seront exempts de tous impôts, droits ou charges au profit de l'Etat autrichien.

ART. 2. — Les frais d'émission, de négociations, de remise seront ajoutés au capital de l'emprunt fixé dans l'article précédent.

ART. 3. — Le service des intérêts et de l'amortissement de l'emprunt sera assuré au moyen d'une annuité fournie par les revenus affectés en garantie de cet emprunt, d'après les dispositions contenues dans le protocole n° III.

ART. 4. — Le produit de cet emprunt ne pourra être employé que sous l'autorité du commissaire général désigné par le Conseil de la Société des Nations et conformément aux obligations contractées par le Gouvernement autrichien suivant les dispositions contenues dans le Protocole n° III.

ART. 5. — Les Gouvernements britannique, français, italien, tchécoslovaque, sans préjudice des autres gouvernements qui accéderaient à la présente Convention, s'engagent à demander sans délai à leur Parlement l'autorisation de garantir — sous réserve de l'approbation par le Parlement autrichien du Protocole n° III et du vote par ce Parlement de la loi prévue à l'art. 3 de ce Protocole — le service de l'annuité de cet emprunt jusqu'à concurrence d'un maximum de 84 % à répartir suivant arrangements spéciaux entre les intéressés.

ART. 6. — Chacun des quatre gouvernements aura la facilité de désigner un représentant au Comité de Contrôle, dont les attributions seront fixées par les dispositions suivantes. Chacun de ces représentants disposera de 20 voix. Les Gouvernements qui accepteraient de garantir le reliquat de l'annuité non couverte par la garantie des gouvernements britannique, français, italien et tchécoslovaque, auront également la faculté de désigner soit chacun un représentant, soit de s'entendre pour désigner des représentants communs. Chaque représentant aura une voix par fraction de 1 % garantie par son gouvernement.

ART. 7. — Les modes d'application de la garantie, les conditions de l'emprunt, prix d'émission, taux d'intérêt, amortissement, frais d'émission, de négociations et de remise devront être soumis à l'approbation du Comité de contrôle des Etats garants. Le chiffre de l'annuité nécessaire au service des intérêts et de l'amortissement de l'emprunt, sera également approuvé par le Comité de contrôle. Tout emprunt projeté par le gouvernement autrichien, en dehors des conditions du programme visé au Protocole n° III, devra être soumis à l'approbation préalable du Comité de contrôle.

ART. 8. — Le Comité de contrôle déterminera les conditions dans lesquelles devraient être effectuées les avances des Gouvernements si la garantie était mise en action, ainsi que le mode de remboursement qui leur serait applicable.

ART. 9. — Dans les limites des contrats d'émission, le Gouvernement autrichien aura le droit d'opérer la conversion des emprunts avec l'assentiment du Comité du contrôle ; il sera tenu d'exercer cette faculté sur la demande faite par le Comité de contrôle

ART. 10. — Le Comité de contrôle aura le droit d'exiger la production de situations et comptes périodiques ou tous autres renseignements de caractère urgent sur la gestion des revenus affectés en garantie ; il pourra signaler au Commissaire général les modifications administratives et améliorations de nature à accroître leur productivité. Les modifications de tarifs de ces recettes, qui seraient de nature à réduire leur rendement global minimum, évalué en or, tel qu'il sera arrêté avant l'émission des emprunts pour couvrir les annuités nécessaires devront être soumises à l'approbation préalable du Comité de contrôle. Il en sera de même pour les projets de contrats de concession ou d'affermage de ces revenus.

ART. 11. — Au cas où le rendement des revenus affectés serait insuffisant et risquerait de mettre en action la garantie des Gouvernements, le Comité de contrôle pourra requérir l'affectation d'autres

revenus suffisants pour faire face au service de l'annuité. Tout projet d'acte ou de contrat de nature à modifier notablement la consistance du domaine de l'Etat autrichien sera communiqué au Comité trois semaines avant que l'acte ne devienne définitif.

ART. 12. — Le Comité de contrôle se réunira périodiquement à telles dates qu'il fixera lui-même, de préférence au siège de la Société des Nations. Il ne pourra communiquer qu'avec le Commissaire général, celui-ci devra assister ou se faire représenter aux réunions du Comité de contrôle. Les décisions de ce Comité sont prises à la majorité absolue des voix présentes ; toutefois, une majorité des deux tiers des voix présentes sera requise pour les décisions relatives aux art. 7 et 8. Le Comité de Contrôle sera convoqué en session extraordinaire sur une demande réunissant au moins dix voix.

ART. 13. — Le Comité de contrôle ou chacun de ses membres pourra demander tous renseignements et éclaircissements sur l'élaboration du programme des réformes financières et sur son exécution. Le Comité pourra adresser au Commissaire général toutes observations et lui faire toutes représentations qui seraient reconnus nécessaires pour sauvegarder les intérêts des gouvernements garants.

ART. 14. — En cas d'abus, le Comité de contrôle ou tout Etat garant pourra adresser un recours au Conseil de la Société des Nations, qui se prononcera sans délai.

ART. 15. — En cas de différend concernant l'interprétation de ce Protocole, les Parties accepteront l'avis du Conseil de la Société des Nations ;

EN FOI DE QUOI, les soussignés, dûment autorisés à cet effet, ont signé le présent Protocole.

Fait à Genève, en un seul exemplaire, qui restera déposé au Secrétariat de la Société des Nations et sera par lui immédiatement enregistré, le quatre octobre mil neuf cent vingt-deux.

Signé : BALFOUR.

G. HANOTAUX.

IMPERIALI.

KRAMAR.

PROSPISIL.

Signé : SEIPEL.

ANNEXES AU PROTOCOLE N° II.

PRÉAMBULE. — 1. — La garantie accordée par les Etats signataires du Protocole n° II s'appliquera à un emprunt autrichien de 650 millions de couronnes-or, les titres de cet emprunt devant avoir tous le même caractère et offrir la même sécurité, le Comité financier ayant calculé que le déficit autrichien doit être augmenté de 520 à 650 millions de couronnes-or, pour tenir compte des avances qui ont été faites par certains gouvernements au cours de cette année et qui ont droit à ce remboursement soit sur le produit de l'emprunt organisé par la Société des Nations, soit en titres jouissant des mêmes gages et des mêmes avantages.

2. — Toutefois, afin d'éviter que les avances pouvant résulter de la garantie de la part de l'emprunt autrichien qui devra être consacrée au remboursement des avances déjà faites ne puissent retomber sur des Etats non intéressés à ce remboursement, et afin que les sacrifices qui pourront avoir été demandés éventuellement à ces Etats ne dépassent pas ceux que comporterait la garantie par eux d'un emprunt de 520 millions de couronnes-or, les gouvernements qui ont à obtenir des remboursements du gouvernement autrichien (gouvernements britannique, français, italien et tchécoslovaque) ont pris des dispositions qui font l'objet de l'annexe B.

ANNEXE A. — Les gouvernements français, italien, tchéco-slovaque s'engagent à affecter à la garantie des émissions de bons de trésor ou opérations de trésorerie analogues garanties par les recettes brutes des douanes et des tabacs et prévues par le rapport du Comité financier pour la période antérieure au vote des autorisations de garantie par les divers Parlements le reliquat des avances promises en 1922 au Gouvernement autrichien et dont le montant était fixé :

France.....	55 millions de francs.
Italie.....	70 millions de lires.
Tchéco-Slovaquie	500 millions de couronnes tchéco-slovaques.

Par reliquat, on doit entendre non seulement les sommes non encore versées sur les totaux ci-dessus, mais celles qui, ayant été versées, seraient susceptibles, en raison de leur présente affectation, d'être libérées pour un autre emploi avec le consentement du Gouvernement autrichien. Aussitôt que celui-ci aura été obtenu, les reliquats, tels qu'ils sont ici définis, devront être sans délai mis à

la disposition du Gouvernement autrichien pour être utilisés, sous l'autorité du Commissaire général ou de la délégation provisoire du Conseil, aux opérations de trésorerie visées ci-dessus. Aussitôt que les autorisations de garanties votées par les divers Parlements auront atteint un total d'au moins 80 %, les reliquats d'avances ainsi utilisés en garantie seront libérés et remboursés aux gouvernements intéressés :

Fait à Genève, le quatre octobre mil neuf cent vingt-deux.

Signé : BALFOUR.

KRAMAR

G. HANOTAUX.

PROSPISIL.

IMPERIALI.

ANNEXE B. — La répartition de la garantie entre les quatre Gouvernements britannique, français, italien et tchéco-slovaque, prévue par l'art. 5 du Protocole II et le paragraphe 2 du préambule, aura lieu conformément aux dispositions suivantes :

1. — La garantie des annuités correspondant à la somme de 130 millions nécessaire pour le remboursement des avances visé au paragraphe premier du préambule, sera répartie par tiers entre les trois gouvernements britannique, français et tchéco-slovaque.

2. — La somme nécessaire au remboursement du crédit tchéco-slovaque s'élevant à environ 80 millions de couronnes-or, le gouvernement tchéco-slovaque s'engage à limiter à 60 millions de couronnes-or le montant du remboursement auquel il aura droit sur le produit de l'emprunt. Il acceptera en paiement de cette part de 60 millions des titres de l'emprunt émis en sus du montant des souscriptions effectives. Quant au solde de cette créance, il se contentera, pour le couvrir, de bons libellés en couronnes tchéco-slovaques et jouissant des mêmes droits et gages que les titres de l'emprunt ; mais il est entendu que ces bons ne bénéficieront pas de la garantie des autres gouvernements et pourront être émis en excédent du chiffre de 650 millions.

Le Gouvernement britannique et le Gouvernement français, qui ont droit, aux termes de leurs contrats, au remboursement total du montant de leurs avances sur le produit du premier emprunt, acceptent un barème de remboursement progressif faisant porter sur les dernières tranches d'emprunt la plus grande partie de la charge du remboursement.

L'Italie aura droit au remboursement sur le produit de l'emprunt,

conformément à un barème de paiement identique à celui adopté pour la créance anglaise de la part de son avance qui n'aura pas été recouvrée après avoir été employée aux termes de l'annexe A. En cas de mise en action de la garantie, l'Italie, en ce qui concerne la garantie de 130 millions, supportera seulement la charge afférente à la part de l'annuité de l'emprunt correspondant au montant des remboursements auxquels elle a droit.

Dans la mesure où l'Italie sera amenée à assumer ainsi une partie de la garantie des 130 millions, la part de garantie de la France, de la Tchéco-Slovaquie et de la Grande-Bretagne sera diminuée d'autant.

Fait à Genève, le quatre octobre mil neuf cent vingt-deux.

Signé : BALFOUR.

G. HANOTAUX.

IMPERIALI.

KRAMAR.

PROSPISIL.

ANNEXE IV

Protocole n° III

Le soussigné, agissant au nom du Gouvernement autrichien et dûment autorisé à cet effet, déclare accepter les obligations qui suivent :

1. — Le Gouvernement autrichien demandera au Parlement la ratification de la déclaration politique signée par lui, qui fait l'objet du Protocole n° I.

2. — Le Gouvernement autrichien établira, dans le délai d'un mois, en collaboration soit avec le Commissaire général, dont les attributions font l'objet du paragraphe 4 ci-dessous, soit avec une délégation provisoire du Conseil de la Société des Nations, qui pourra être nommée à cette fin, un programme de réformes et d'assainissement à réaliser par étapes et destiné à permettre à l'Autriche de rétablir un équilibre permanent de son budget dans un délai de deux ans et dont les lignes d'ensemble ont été tracées dans le rapport du Comité financier (annexe 43). Ce programme devra mettre l'Autriche en mesure de satisfaire à ses obligations par l'accroissement des recettes et la réduction des dépenses ; il exclura tout recours à l'emprunt, sauf dans les conditions qui y seront déterminées ; il interdira, aux termes des statuts à donner à la banque d'émission qui sera instituée, toute nouvelle inflation monétaire. — Il devra, en outre, permettre à l'Autriche d'assurer sur des bases permanentes sa stabilité financière, par un ensemble de mesures tendant à une réforme économique générale. Le rapport du Comité économique, qui traite de cet aspect du problème, sera dûment communiqué au Commissaire général. — Il est entendu qu'au cas où le premier programme apparaîtrait à l'usage comme insuffisant pour rétablir un équilibre permanent du budget dans un délai de deux ans, le Gouvernement autrichien devrait, en consultation avec le Commissaire général, y apporter les modifications appropriées au résultat essentiel à atteindre. Le Gouvernement autrichien demandera au Parlement d'approuver le plan ci-dessus.

3. — Le Gouvernement autrichien présentera immédiatement au Parlement autrichien un projet de loi qui, pendant deux ans, donnera à tout gouvernement qui serait alors aux affaires pleins pouvoirs pour prendre, dans les limites de ce programme, toutes mesures qui, à son avis, seront nécessaires en vue d'assurer, à la fin de cette période, le rétablissement de l'équilibre budgétaire, sans qu'il soit nécessaire de recourir ultérieurement à une sanction nouvelle du Parlement.

4. — L'Autriche accepte la nomination par le Conseil de la Société des Nations d'un Commissaire général, qui sera responsable devant le Conseil et révocable par lui. Ses fonctions sont définies dans leurs grandes lignes dans le rapport du Comité financier.

Il aura pour mission de requérir l'exécution du programme de réformes et de veiller à son exécution. Le commissaire général résidera à Vienne. Il pourra s'adjoindre le personnel technique nécessaire. Les dépenses du commissaire général et de son service seront approuvées par le Conseil et seront à la charge du Gouvernement autrichien. Le Commissaire général adressera tous les mois au Conseil un rapport sur le progrès des réformes et les résultats acquis. Ce rapport sera communiqué sans délai aux membres du Comité de contrôle. — Le Gouvernement autrichien accepte de ne pouvoir disposer des fonds provenant des emprunts, ni procéder aux opérations destinées à escompter le résultat des emprunts, qu'avec l'autorisation du Commissaire général, les conditions qui seront fixées par le Commissaire général pour accorder cette autorisation ne devant avoir d'autre objet que d'assurer la réalisation progressive du programme de réforme et d'éviter un avilissement des gages affectés au service de l'emprunt. — Si le Gouvernement autrichien estime que le commissaire général a abusé de son autorité, il pourra adresser un recours au Conseil de la Société des Nations. — Les fonctions du Commissaire général prendront fin par décision du Conseil de la Société des Nations, quand celui-ci aura constaté que la stabilité financière de l'Autriche aura été assurée, sans préjudice du contrôle spécial des gages affectés au service de l'emprunt.

3. — Le Gouvernement autrichien affectera comme gages à l'emprunt garanti les recettes brutes des douanes et du monopole des tabacs et, au cas où le Commissaire général l'estimerait nécessaire, d'autres gages spécifiques, d'accord avec lui. Il ne prendra aucune mesure qui, de l'avis du Commissaire général, serait de nature à diminuer la valeur de ces gages, de façon à menacer la sûreté des

créanciers et des Etats garants. Le Gouvernement autrichien ne pourra notamment faire subir, sans l'approbation du Commissaire général, aux tarifs des recettes affectées en garantie, des modifications qui seraient de nature à réduire leur rendement global minimum évalué en or, tel qu'il sera arrêté avant l'émission des emprunts pour couvrir les annuités nécessaires. — Le produit des revenus bruts affectés en gage sera versé à un compte spécial au fur et à mesure de leur perception, en vue d'assurer le service de l'annuité des emprunts. Le Commissaire général seul aura la disposition de ce compte. Le Commissaire général pourra requérir les modifications et améliorations de nature à accroître la productivité des recettes affectées en garantie. Au cas où, malgré ces représentations, la gestion du Gouvernement autrichien lui paraîtrait compromettre gravement la valeur de ces gages, il pourra requérir que cette gestion soit transférée à une administration spéciale, soit par voie de mise en régie, soit par voie de concession ou d'affermage.

6. — a) Le Gouvernement autrichien s'engage à ne pas accorder de concessions qui, selon l'avis du commissaire général, seraient de nature à compromettre l'exécution du programme de réformes.

b) Le Gouvernement autrichien abandonnera tout droit d'émission de papier-monnaie et ne négociera ni ne conclura d'emprunt, sinon conformément au programme défini ci-dessus et avec l'autorisation du Commissaire général. Si le Gouvernement autrichien se croyait dans la nécessité d'envisager des emprunts en dehors des conditions du programme visé dans ce protocole, il devra soumettre ces projets à l'approbation préalable du Commissaire général et du Comité de contrôle.

c) Le Gouvernement autrichien demandera au Parlement les modifications jugées nécessaires, en conformité avec le rapport du Comité financier (annexe 432) aux statuts de la Banque d'émission et, le cas échéant, à la loi du 24 juillet 1922 (*Bulletin des Lois*, n° 490). Les statuts de la Banque d'émission devront lui assurer, vis-à-vis du Gouvernement, une pleine autonomie. Elle devra exercer les fonctions de caissier de l'Etat, centraliser les opérations de recettes et de dépenses et fournir des situations périodiques aux dates et dans la forme qui seront fixées d'accord avec le Commissaire général.

d) Le Gouvernement autrichien prendra et exécutera toutes les décisions nécessaires en vue de réaliser pleinement le programme d'assainissement, y compris les réformes administratives et les transformations indispensables dans la législation.

7. — Le Gouvernement autrichien prendra toutes mesures en vue d'assurer le maintien de l'ordre public.

8. — Tous les engagements définis ci-dessus, relatifs aux attributions du Commissaire général ou à des réformes d'ordre financier ou administratif, dans la mesure où ils se rapportent à une période postérieure au 1^{er} janvier 1923, sont conditionnels et ne deviendront définitifs que lorsque les gouvernements britannique, français, italien et tchéco-slovaque auront sanctionné leur promesse de garantie par l'approbation de leurs Parlements respectifs. — Toutefois le Gouvernement autrichien s'engage définitivement :

a) A prendre dès maintenant toutes mesures en son pouvoir pour réduire le déficit, ces mesures comportant en particulier un relèvement des tarifs des chemins de fer, des postes, des télégraphes et des prix de vente du produit des monopoles.

b) A présenter immédiatement au Parlement autrichien le projet de loi visé au paragraphe 3 qui pendant deux ans, donnera au Gouvernement en exercice ou à tout autre gouvernement qui lui succédera, pleins pouvoirs pour prendre toutes mesures qui, à son sens, seront nécessaires en vue d'assurer à la fin de cette période, le rétablissement de l'équilibre budgétaire.

c) A préparer immédiatement un programme de réformes, à provoquer les mesures législatives nécessaires, à appliquer les premières mesures d'exécution prévues dans ce programme d'ici au 1^{er} janvier 1923.

9. — En cas de différend concernant l'interprétation de ce Protocole, les parties accepteront l'avis du Conseil de la Société des Nations.

Le présent Protocole sera communiqué aux Etats signataires du Protocole n° 11, signé à Genève le 4 octobre 1922. — EN FOI DE QUOI le soussigné, dûment autorisé à cet effet, a signé le présent Protocole.

Fait à Genève, en un seul exemplaire, qui restera déposé au Secrétariat de la Société des Nations et sera par lui immédiatement enregistré, le quatre octobre mil neuf cent vingt-deux.

Signé : SEIPEL.

ANNEXE V

Note interprétative.

De la comparaison de l'article V du Protocole n° II (fixant au maximum de 84 % la garantie des quatre Gouvernements à répartir suivant arrangement) du préambule et de l'annexe B il ressort :

Que chacun des quatre Gouvernements s'engage à garantir chacun 20 % de l'annuité correspondante au capital emprunté pour faire face au déficit de 520 millions.

Que la répartition de la garantie sur l'excédent de l'annuité correspondant à la différence de 130 millions entre le total de 650 et cette somme de 520 millions sera réglée conformément à l'annexe B.

Genève, le 4 octobre 1922.

Signé : BALFOUR.

G. HANOTAUX.

IMPERIALI.

KRAMAR.

PROSPISIL.

ANNEXE VI

Loi de reconstruction.

Programme de réformes administratives et financières :

I. — RÉFORME DES EXPLOITATIONS FÉDÉRALES.

1° Monopoles fiscaux. — Ajustement constant des prix de vente ; gestion suivant les méthodes commerciales, dans la mesure où cela n'existe pas dès maintenant ; réorganisation de l'administration et réduction du personnel ;

2° Chemins de fer fédéraux. — Réorganisation de l'Administration avec large diminution du personnel ; établissement d'un système de tarifs qui permette d'ajuster ceux-ci aussi parfaitement que possible au coût de l'exploitation, réforme radicale du régime de faveur ; mesures nécessaires pour imposer également une gestion conforme à ces principes aux chemins de fer privés auxquels la Confédération octroie des subventions ;

3° Postes, Télégraphes et Téléphones. — Ajustement constant du tarif au coût de l'exploitation, diminution du personnel par voie de réorganisation de l'administration, en particulier retour à une administration commune de la poste, du télégraphe et du téléphone et meilleure utilisation du personnel dans le cadre de la durée légale du travail ;

4° Exploitations métallurgiques et minières de l'Etat. — Introduction des méthodes commerciales, en tout cas désétatisation complète par la constitution de sociétés, dans lesquelles la participation de l'Etat devra être réduite aux apports ; et toute participation de la Confédération sous forme de capital en espèces devra être évitée.

5° Etablissements industriels de l'Etat. — Les établissements industriels d'Etat issus des établissements militaires du temps de guerre doivent être, dans la mesure où cela n'est pas déjà fait, liquidés.

6° Dans toutes les exploitations fédérales : utilisation maxima des

forces de travail dans le cadre de la durée légale du travail, ce qui rendra possible une large compression du personnel.

II. — RÉFORME ET MESURES D'ÉCONOMIE DANS LE DOMAINE DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE.

A. — *Réduction du travail des bureaux et du personnel.*

Toutes fonctions d'Etat dont l'exercice par la Confédération ne peut plus être justifié étant donnée la situation financière de celle-ci doivent être interrompues.

Dans la mesure où l'exécution des tâches afférentes s'impose néanmoins de façon urgente pour la sauvegarde d'intérêts importants, économiques, sociaux ou moraux, il faudra tâcher d'y pourvoir en dehors du cadre administratif de l'Etat avec les ressources privées (sans subvention de l'Etat).

L'exécution des tâches administratives qui resteront à l'Etat, devra être, à tous égards, simplifiée et rendue aussi économique que possible.

Il faudra reviser aussi de façon radicale les prescriptions relatives à la procédure administrative dans un esprit de simplification et, en particulier aussi, d'unification.

Dans toutes les branches de l'administration le nombre d'échelons hiérarchiques devra être réduit au minimum possible.

De même, on devra partout faire usage des possibilités de décentralisation administrative, dans la mesure où il pourra en résulter des simplifications.

On devra donner aux différents organes administratifs, dans le but d'éviter une complication de travail, et d'économiser les forces de travail, une mesure plus considérable d'économie, tout en restant dans le cadre des principes constitutionnels et bien entendu aussi, en étendant en conséquence les responsabilités.

La pleine utilisation de la durée du travail devra être assurée dans tous les organes administratifs.

Tout l'appareil administratif devra être simplifié le plus possible dans tous ses degrés et toutes ses branches.

Le nombre des ministères fédéraux devra être réduit à huit au plus et à un nombre moindre, si possible.

Les prérogatives financières des différents ministères fédéraux devront en particulier être de nouveau réglementées ; la gestion

financière dans les différents ministères sera, de manière générale, soumise à un contrôle plus rigoureux.

En ce qui concerne les locaux affectés à l'appareil réduit de l'administration fédérale supérieure, ils devront être concentrés le plus possible, suivant un plan à établir.

L'appareil administratif des provinces devra être considérablement simplifié et rendu moins coûteux en supprimant la dualité administrative qui existe toujours en fait, par la fusion de l'administration autrefois autonome avec l'administration de l'Etat.

Pour faciliter la réalisation de la compression du personnel, une large action sera officiellement entreprise dans le but de faciliter le passage à d'autres professions des fonctionnaires dont on pourra se passer.

Etant donné le délai de deux ans prévu pour l'exécution de l'ensemble du programme de réformes administratives et financières, la possibilité de congédiement forcé, conférée seulement jusqu'au 31 mars 1923, par la loi sur la compression des fonctionnaires, devra être prorogée jusqu'au 31 décembre 1924.

Les dispositions de la loi sur le licenciement des fonctionnaires et de la loi sur les traitements, qui ont trait au choix des personnes à licencier, aux dédommagements et indemnités à leur allouer et à l'occupation des postes devenus libres par suite du licenciement, doivent être modifiés en ce sens qu'il y a lieu de réaliser des économies les plus larges compatibles avec la marche des services.

B. — *Mesures générales d'économie.*

Les dépenses des représentations doivent être réduites à l'extrême.

Les dépenses pour remplacement du personnel supportées jusqu'ici par la Confédération, seront à la charge des fonctionnaires eux-mêmes.

Les fonctionnaires publics devront acquitter eux-mêmes les versements pour pensions, l'impôt sur les revenus, les timbres-quitance, etc.... jusqu'ici à la charge de l'employeur.

Toutes les dépenses de la Confédération pour des fins non productives qui, après l'examen le plus rigoureux n'auront pas été reconnues absolument indispensables, devront être supprimées, et des dépenses productives ne pourront être engagées que lorsqu'on aura toute assurance au point de vue de la réalisation du capital nécessaire.

On devra s'abstenir, à l'avenir, d'allouer des crédits provenant des ressources fédérales pour des buts de prévoyance sociale au bénéfice des fonctionnaires publics ou d'autres catégories de la population, ainsi que d'engager la garantie fédérale pour des crédits de cette nature.

On devra s'abstenir d'allouer des subventions sous quelque forme que ce soit pour toutes fins où l'intérêt public ne sera pas prépondérant.

III. — RECETTES.

Dans l'établissement du budget des recettes, il faut naturellement ne pas perdre de vue la limite des charges que peut supporter l'économie nationale et veiller à ce que toutes les couches de la population contribuent de façon aussi égale que possible aux recettes supplémentaires nécessaires.

Le passage à la perception de tous les droits de douane sans exception en pleine valeur-or, indispensable par suite du fait que les douanes ont été données en garantie du crédit qui a été consenti à l'Autriche, suppose des modifications profondes du tarif douanier autonome en vigueur, qui date de 1903 et qui était fait pour un tout autre territoire économique que l'Autriche actuelle. En outre, la nécessité d'accroître le rendement des douanes impose l'élévation de certains taux du tarif douanier, prescrit par la loi des finances de 1921 complétée par les nouvelles dispositions de 1922. Il faudra aussi constituer une base législative qui permette d'élever ou de réduire les droits de douane suivant l'évolution de la situation économique et de remettre en vigueur des droits momentanément supprimés. Des pouvoirs analogues pour modifier momentanément les droits de douane ont été conférés au gouvernement allemand par la loi du 5 août 1922.

En se basant sur l'importation moyenne des années 1920-1921 et les résultats du premier semestre 1922 ne laissent pas apparaître la nécessité de corrections importantes — il n'est pas difficile d'obtenir un résultat annuel d'environ 80 millions de couronnes-or, en réalisant les modifications de tarifs douaniers qui tiennent compte de notre besoin de protection, et on peut porter ce chiffre à 100 millions de couronnes-or par des élévations de droits sur certains produits.

En ce qui concerne les *impôts de consommation* existants, il faudra, dans la mesure où ils ne constituent pas, comme pour les allumettes et les édulcorants un pourcentage de la valeur, envisager

l'élévation des taux actuellement en vigueur. Le taux maximum sera pour l'eau-de-vie, la bière et le vin, déterminé en couronnes-or ; pour l'eau-de-vie, le taux maximum dépassera d'environ 70 % le taux d'avant-guerre. La bière supportait avant la guerre un impôt d'environ 40 % de sa valeur ; le vin — dans la mesure où un calcul est possible avec les modes de perception alors existants — un impôt d'environ 13 % de sa valeur. Avec les taux envisagés, l'impôt sur la bière atteindrait environ 50 % de la valeur, celui sur le vin environ 30 %. Le cidre et autres boissons équivalentes subiront un impôt qui atteindra 1/20 du montant de l'impôt établi pour le vin.

La taxe de consommation sur le sucre doit être proportionnelle à la taxe-or douanière sur le sucre importé de l'étranger. Mais il faut tenir compte de la protection douanière nécessaire à notre industrie sucrière, protection qui ne sera plus qu'à peine suffisante s'il se produit un décalage des conditions de concurrence.

Les mesures envisagées en ce qui concerne les impôts de consommation ne suffiront probablement pas à faire face, dans une proportion adéquate, aux charges financières de l'Etat. Il sera donc indispensable de chercher de nouvelles sources de recettes et d'imposer de nouveaux objets de consommation courante, dans la mesure des possibilités économiques. Pour avoir, à cet égard aussi, sa liberté de mouvement, le gouvernement demandera l'autorisation d'établir de *nouvelles taxes de consommation*. Des proportions concrètes ne peuvent être faites en ce moment bien que les études les plus différentes aient déjà été entreprises, par exemple en ce qui concerne une imposition de l'électricité et du gaz avec participation des provinces et des communes. Comme limite maxima des nouveaux impôts de consommation on fixera le taux de 30 % de la valeur de l'objet imposé.

IV. — IMPÔTS DIRECTS ET RÉFORMES DE LA TECHNIQUE FISCALE.

La confédération se limite, à partir de 1923, aux impôts personnels. L'accroissement du rendement de ces impôts ne saurait être attendu d'une élévation des taux, mais bien de la stabilisation de la valeur de la monnaie et du perfectionnement de la technique fiscale. Si la stabilisation se maintient, l'impôt ne sera plus payé avec une monnaie de valeur inférieure à celle qui a constitué le revenu et sur la base de laquelle a été calculé le rendement. Une stabilisation permanente des valeurs permettra surtout d'introduire de nouveau un impôt sur la fortune acquise projeté depuis longtemps.

En même temps, on pourra aussi procéder à une réforme de l'impôt sur le revenu. La réforme consistera en ceci que le minimum libéré d'impôt sera relevé, par là, le nombre des assujettis à l'impôt sera réduit, cela permettant d'établir avec plus de soins les cotes de ceux qui resteront assujettis. D'autre part, les taux les plus élevés, difficilement applicables en pratique, seront réduits. La réforme déjà entreprise de l'impôt général sur les bénéfices devra rentrer en vigueur dès 1923. Dans cet impôt doit être introduite une discrimination de façon que le rendement du travail soit à l'avenir moins imposé que le rendement du capital. Cette discrimination se fera tout d'abord par un taux atteignant le revenu net ; mais après l'introduction de l'impôt sur la fortune acquise, l'impôt se composera, suivant le modèle de plusieurs lois fiscales allemandes, d'un impôt sur le rendement net et d'un impôt sur le capital d'exploitation.

La technique fiscale sera considérablement perfectionnée par le fait que l'établissement de l'impôt non seulement sur les rentes, mais celui aussi de l'impôt général sur les bénéfices, sera étroitement rattaché à l'établissement de l'impôt sur le revenu. On introduira aussi un certain nombre de simplifications et d'améliorations des méthodes et on renoncera à établir et à percevoir les cotes infimes. Enfin, on perfectionnera le système des calculs de façon à permettre au contribuable de se rendre plus facilement compte de ce qu'il doit et de faciliter les décomptes de la part revenant aux provinces et aux communes.

FINANCES PROVINCIALES (ET COMMUNALES).

La concession aux provinces et aux communes de prêts à intérêt cessera à partir de la fin de 1922. Les subventions pour les dépenses de personnel seront réduites pour 1923 aux deux tiers et pour 1924 au tiers du pourcentage de 1922 ; on établira d'ailleurs un maximum absolu en prenant comme base les sommes auxquelles ont droit les provinces et les communes pour le mois de septembre 1922. Le maximum ne se modifiera qu'avec l'index et il empêchera que des multiplications d'emplois ou de nouveaux classements ne soient effectués aux dépens de la confédération. A partir de 1925, il ne sera plus alloué de subvention pour les dépenses de personnel. Par contre, la part revenant aux provinces et aux communes sur les impôts, surtout étant donné le fait qu'il leur sera attribué une part du rendement de l'impôt sur le chiffre d'affaires, sera considérablement accrue. La part des provinces et des communes dans le pro-

duit des impôts directs et des impôts sur les boissons sera aussi notablement accrue, pour les premiers, par suite de leur accroissement naturel, pour les derniers, par suite de l'élévation des taux, la modification du système des calculs leur permettra de rentrer plus rapidement en possession de la part qui devra leur revenir. S'il reste encore un écart à combler, les provinces et les communes devront y pourvoir par de nouvelles économies et, notamment par la réduction de leur personnel. Si cela ne suffit pas elles devront organiser leurs recettes propres et en particulier les impôts sur les biens, dont la loi de répartition fiscale a prévu les dispositions générales qui se trouvent contenues dans la loi sur les mesures à prendre pour le relèvement financier et économique de la République d'Autriche.

ANNEXE VII

Résolution du Conseil de la Société des Nations approuvant l'œuvre accomplie.

(1^{er} février 1923.)

1. Le Conseil reconnaît et apprécie l'importance considérable des résultats déjà obtenus dans l'accomplissement des réformes recommandées dans les protocoles de Genève. Les lois ont été votées pour exécuter le programme de reconstruction ; la nouvelle banque d'émission a été fondée ; l'inflation fiduciaire a été enrayée et le cours de la couronne stabilisé, une première réduction considérable du nombre des fonctionnaires est réalisée, certains tarifs des entreprises d'Etat ont été relevés, des taxes et droits importants et productifs ont été augmentés, le budget de 1923 enfin, a été établi dans les limites prescrites par la Société des Nations.

2. Le Conseil constate avec satisfaction la coopération apportée à l'accomplissement de ce programme par le Gouvernement et le peuple autrichiens, conscients de sa valeur pour assurer un meilleur avenir. Cette confiance du public s'est manifestée par l'apport des capitaux nécessaires à la fondation de la banque d'émission, par la souscription à un emprunt intérieur pour plus de 50 millions de couronnes-or, avant la réalisation de l'emprunt extérieur. De même, les dépôts dans les caisses d'épargne et dans les banques se sont accrus de plus de 500 % en trois mois, des devises étrangères ont été accumulées en quantité notable et sont venues grossir les réserves de la nouvelle banque d'émission.

3. Ces faits patents confirment le Conseil dans la conviction que le programme tracé dans les Protocoles de Genève permet d'envisager avec confiance le relèvement définitif de l'Autriche, pourvu que le Gouvernement autrichien continue à faire preuve d'une ferme détermination et qu'il trouve dans la population un appui confiant et continu.

4. Le Conseil enregistre ces résultats et ces marques du retour de la confiance en soi de la nation avec d'autant plus de satisfaction que, dès le mois de septembre 1922, il avait été prévu par la Société des Nations que l'effort demandé à l'Autriche pour le maintien de son indépendance économique et la restauration de sa prospérité exigerait de la nation entière un esprit de sacrifice et d'abnégation pendant la période transitoire nécessaire pour la mise en train des réformes.

5. Le Conseil est en plein accord avec le Commissaire général, auquel il est heureux d'exprimer sa haute appréciation et sa pleine approbation pour son action persévérante et pour ses suggestions éclairées. En plein accord avec lui, il constate qu'il est essentiel que la reconstruction financière de l'Autriche et l'équilibre budgétaire soient réalisés dans un délai de deux ans, et que le Gouvernement autrichien, soutenu par la population, poursuive l'exécution des réformes avec rapidité et sans hésitation.

6. Le Conseil est persuadé que, pour autant que des mesures de réformes doivent être soumises, en vertu des dispositions de la loi constitutionnelle, au Conseil de Cabinet extraordinaire, cette procédure ne saurait être un motif pour retarder ou rendre moins efficaces les décisions nécessaires à l'exécution rapide du programme de réformes. Il fait appel à l'esprit de concorde et au patriotisme des membres du Conseil pour seconder activement le Gouvernement autrichien dans la lourde tâche qu'il a courageusement assumée. C'est par un labeur obstiné et par une entente indissoluble, c'est en faisant tous usages de leurs droits en pleine conscience de leurs responsabilités qu'ils assureront le succès de l'œuvre commune, en donnant ou en faisant donner au Gouvernement tous les pouvoirs qui pourraient paraître nécessaires.

7. Tout en constatant, comme il l'a fait, l'importante réduction du nombre des fonctionnaires déjà obtenue, le Conseil croit de son devoir d'attirer l'attention sur le passage du rapport du Commissaire général dans lequel celui-ci signale que, pour être utilement continué, ce mouvement de compression exige des mesures radicales de réorganisation et de simplification des rouages administratifs et que ces réformes doivent être exécutées hardiment et autant que possible, par le moyen d'une concentration des pouvoirs administratifs.

8. Le Conseil estime, enfin, qu'il est essentiel que le Gouvernement autrichien, avec l'appui de toutes les classes et de tous les partis de la nation et avec le concours du Commissaire général,

s'applique à mettre en pratique promptement et complètement les mesures et les réformes prévues par les Protocoles de Genève et inspirées par le désir exclusif de sauvegarder en premier lieu les intérêts propres de l'Autriche et de restaurer pleinement sa prospérité.

ANNEXE VIII

Accord approuvé par le Conseil de la Société des Nations, le 16 septembre 1924.

1. Le Comité financier rappelle que, suivant le texte du Protocole n° III, ch. 4 *ad* 5, « les fonctions du Commissaire général prendront fin par décision du Conseil de la Société des Nations quand celui-ci aura constaté que la stabilité financière de l'Autriche aura été assurée sans préjudice du contrôle spécial des gages affectés au service de l'emprunt ».

2. Si les résultats du budget de 1925 (y compris les « *Rueckstände* » imputables à l'exercice budgétaire considéré) se maintiennent dans les limites convenues avec le Comité financier ;

Si, sur les autres points, il a été donné suite aux mesures approuvées par le Comité financier et acceptées par le Gouvernement, ainsi qu'elles ont été spécifiées dans les deux annexes ci-jointes ;

Si le budget adopté pour 1926 porte sur les mêmes chiffres totaux ;
et

Si la situation générale économique inspire suffisamment de confiance :

Le Comité financier pourrait alors recommander au Conseil de déclarer que la stabilité financière a été obtenue conformément aux Protocoles.

3. En raison des progrès accomplis dans la voie du relèvement, dès que par des lois ou par des décisions administratives, l'exécution des mesures des deux annexes ci-jointes, approuvées par le Comité financier aura été assurée (à l'exception du point 7 de l'annexe I et des points 6 et 7 de l'annexe II).

Et aussi longtemps que le Gouvernement autrichien n'aura pas besoin d'une libération de l'emprunt pour couvrir ses dépenses, sauf dans la mesure où le deuxième alinéa du point 1 de l'annexe I envisage des libérations.

Le Commissaire général, d'accord avec le Comité financier, sera disposé à exercer le contrôle de la façon suivante :

a) Il ne fera opposition à aucune dépense particulière du Gouvernement autrichien et ne demandera pas de modification au régime fiscal, à moins que ces dépenses ou les dispositions du régime fiscal ne soient à son avis, de nature à compromettre les progrès ultérieurs de l'application du programme (par exemple, si elles impliquent de graves engagements ultérieurs) ; sous cette réserve, le contrôle sera conduit de façon à vérifier si les limites générales du budget sont maintenues et à suivre l'exécution des mesures recommandées par le Comité financier. Tous les renseignements dont le Commissaire général aura besoin lui seront fournis ;

b) Les budgets préalables mensuels seront communiqués au Commissaire général, mais son approbation formelle ne sera pas requise ;

c) Le Commissaire général communiquera au Gouvernement autrichien ses projets de rapports mensuels deux jours avant de les envoyer au Conseil de la Société des Nations et des mesures seront prises à Genève pour en assurer la publication dans le plus bref délai possible après la période à laquelle ils se rapportent.

ANNEXE I.

Le Gouvernement autrichien, d'accord avec le Comité financier et le Commissaire général, se déclare prêt à prendre les mesures suivantes et s'engage :

1. A fixer, dans les prévisions pour 1925, les dépenses à un maximum de 495 millions de couronnes-or et 50 millions de couronnes-or pour les investissements, chiffres maximum liant le Gouvernement.

Dans la mesure où le Gouvernement autrichien ne pourrait pas couvrir lui-même les dépenses restant dans les limites ci-dessus et dans la mesure où les déficits ne dépasseraient pas les dépenses d'investissement ayant un caractère nettement productif, les fonds pourraient être libérés par le Commissaire général.

2. A réduire les « *Banken-und Valutenumsatzsteuern* » à un forfait nominal et à réduire le taux de la « *Körperschaftssteuer* » à 25 % sans les remplacer.

3. A prendre les mesures de réforme indiquées dans l'Annexe II et à prendre toutes les mesures appropriées pour accélérer la réduction du personnel.

4. A prêter son concours aux expertises envisagées par le Commissaire général sur :

- a) L'administration des Postes ;
- b) Les administrations financières.

Les modalités de ces expertises seront réglées entre le ministre des Finances et le Commissaire général.

5. A exclure les traites des chiffres de Trésorerie, jusqu'au moment où les traites sont effectivement encaissées et à fixer le taux d'escompte des traites soumises à l'escompte à 1 % au moins au-dessus du taux officiel de la Banque nationale.

6. A prendre les mesures nécessaires pour que, lorsque l'Etat fournit de l'argent aux entreprises d'Etat (*Betriebe*) pour les investissements, les entreprises paient à l'Etat un intérêt et un amortissement raisonnables de ces emprunts.

7. A prendre, avant le 1^{er} juillet 1925, les mesures nécessaires pour organiser sur une base autonome les entreprises qui ne le sont pas encore, notamment les forêts et les salines.

8. A obtenir que la Banque nationale conduise sa politique d'escompte de façon à maintenir la stabilité de la couronne, non seulement par rapport à l'or, mais encore par rapport aux marchandises.

9. A prendre en corrélation avec l'abolition des « *Banken- und Valutenumsatzsteuern* » des mesures pour essayer d'arriver avec les banques privées à un accord aux termes duquel, dès la suppression de ces taxes, les frais qu'elles font supporter à leurs clients soient diminués.

10. A modifier la législation fiscale, de façon à faciliter l'émission d'obligations, notamment en abaissant au moins à 2 % le taux de la « *Körperschaftsteuer* » concernant les intérêts des obligations.

11. Encourager l'introduction de bilans-or, à une date rapprochée

12. A attirer l'attention des autorités responsables sur le fait qu'il est souhaitable d'établir à bref délai une relation légale entre la couronne autrichienne et un poids d'or déterminé

13. A prendre des mesures pour permettre la liberté du commerce des échanges étrangers.

14. A limiter le pouvoir libératoire des monnaies d'argent.

15. A obtenir la création à la Banque nationale d'un comité exécutif restreint pour les mesures d'urgence.

ANNEXE II

Liste des réformes (1) :

1. Frais des représentants du personnel (B. 5).
2. Réforme de l'administration agraire (*Land- und Fortwirtschafft* 2).
3. Réforme de l'administration des immeubles de l'Etat (*Handel* 13).
4. Réduction du personnel des commissions chargées de l'administration des pensions des invalides de guerre (*Soz. Verw.* 2).
5. Contrôle effectif sur la stricte observation du nombre des heures de travail légales dans les administrations.
Avant le 1^{er} juillet 1925.
6. Amalgamation de l'administration fédérale avec l'administration des provinces autonomes dans les gouvernements des provinces (*Landesregierungen*) (II. 24).
7. Réduction du nombre des membres des gouvernements des provinces (II. 23).

1. Les indications entre parenthèses qu'on trouve mentionnées dans les points 1, 2, 3, 4, 6 et 7 de cette annexe ont trait aux chapitres correspondants du programme de réformes contenu dans la loi autrichienne de reconstruction du 27 novembre 1924 (B.G.B. N° 343. Wiederaufbaugesetz).

ANNEXE IX

Résolutions adoptées par le Comité de contrôle des Etats garants de l'emprunt autrichien.

Paris, le 2 mai 1925.

I. Le Comité de contrôle, après avoir pris connaissance :

a) Du rapport du Commissaire général sur les mesures prises en vue de l'exécution de l'accord intervenu en septembre 1924 entre le Gouvernement autrichien et le Conseil de la Société des Nations ;

b) Des communications présentées au Conseil de la Société des Nations par le Comité financier, en mars 1925, après avoir pris contact avec les représentants du Gouvernement autrichien.

Observe que les résultats des premiers mois de l'année budgétaire autrichienne font craindre que le chiffre auquel il avait été convenu de limiter le budget autrichien de 1925 ne se trouve, en fait, sensiblement dépassé.

L'augmentation des dépenses par rapport aux prévisions tient notamment à la hausse de la livre sterling, à l'accroissement du nombre des chômeurs, au retard apporté dans l'achèvement du programme de réduction du nombre des fonctionnaires, au fait que les conditions dans lesquelles cette réduction a été effectuée ne comportent pas d'économie réelle pour le présent et à ce que les réformes préconisées par les rapports des experts désignés par le Commissaire général sur l'organisation des chemins de fer et des salines n'ont pas encore été appliquées dans la mesure nécessaire.

Le Comité estime également que le rapport récemment établi sur l'administration des postes, télégraphes et téléphones contient des suggestions utiles pouvant comporter pour le Gouvernement autrichien des économies importantes.

Le Comité de contrôle espère que le Gouvernement autrichien poursuivra avec la plus grande énergie l'œuvre de réforme.

Le Comité a également pris acte des mesures préconisées par le Commissaire général pour s'assurer de l'emploi en investissements productifs des avances qu'il a faites au Gouvernement autrichien,

et il est tout à fait d'accord avec le Commissaire général sur la nécessité de ces mesures.

Il attire sur ces différents points l'attention du Commissaire général et des organes compétents de la Société des Nations.

II. Le Comité de contrôle des Etats garants a pris connaissance du mémorandum du Commissaire général relatif à un projet du Gouvernement autrichien tendant à réaliser la vente d'immeubles faisant partie du fonds attribué par la loi du 18 décembre 1919 aux invalides de guerre, et à utiliser le produit de cette vente pour couvrir partiellement le paiement des pensions aux invalides.

Le Comité estime que la question de savoir si le Gouvernement autrichien pouvait transférer au fonds des invalides de guerre les immeubles en question soulève des points de droit sur lesquels il n'est pas compétent.

Etant donné, cependant, que le Gouvernement autrichien se propose de traiter comme une recette budgétaire le produit de la vente des immeubles, il semble au Comité qu'en pratique, les immeubles en question doivent être considérés comme faisant partie du domaine public autrichien, au sens de l'article II du Protocole III.

Cependant, le Comité ne verrait pas d'objection à autoriser la vente des immeubles, à condition que le Commissaire général se soit assuré que la question juridique a été résolue et à condition que le produit de la vente soit réemployé d'une façon que le Commissaire général jugerait de nature à garantir la conservation du capital.

III. Le Comité de contrôle a pris connaissance de la demande formulée par le Gouvernement autrichien en vue de contracter un emprunt spécial destiné au développement de l'électrification des chemins de fer autrichiens.

Il appartiendra au Commissaire général, d'accord avec le Comité financier de la Société des Nations, d'examiner si ces projets d'électrification des chemins de fer ont un caractère productif et s'il est justifié, en conséquence, de couvrir les dépenses impliquées par ce projet sur le reliquat de l'emprunt international.

Dans ces conditions, le Comité de contrôle ne croit pas pouvoir donner actuellement son approbation à la conclusion d'un emprunt spécial destiné à l'électrification des chemins de fer autrichiens.

IV. Le Comité de contrôle, après avoir pris connaissance des renseignements donnés par le Commissaire général sur la situation économique de l'Autriche, appelle tout spécialement l'attention des organes compétents de la Société des Nations sur l'importance que le Comité attache à l'examen de tous moyens propres à améliorer

cette situation, en raison des rapports étroits entre la prospérité économique générale du pays, l'assainissement budgétaire et les obligations de garantie contractées par les Etats représentés au Comité.

V. Au cours de sa dernière réunion, le Comité de contrôle de l'Autriche a pris connaissance des explications qui lui ont été données par le Commissaire général sur le fonctionnement du contrôle.

Il remercie M. Zimmerman des communications qu'il lui a faites à ce sujet et saisit cette occasion pour lui renouveler l'expression de sa confiance.

ANNEXE X

Résolution adoptée par le Conseil le 10 septembre 1925.

Le Conseil adopte les propositions du rapport du Comité financier y compris les recommandations contenues dans l'introduction de ce rapport, complétées par les observations du président du Comité financier.

Il prend acte de la déclaration du Chancelier fédéral d'Autriche et espère que les mesures envisagées pourront être réalisées.

Le Conseil exprime sa satisfaction que la situation financière de l'Autriche lui permette de prendre cette décision et en félicite le Gouvernement et le Commissaire général.

ANNEXE XI

Rapport du Comité financier au Comité d'Autriche du Conseil.

Genève, le 9 septembre 1925.

INTRODUCTION.

Le Comité financier a étudié les questions que lui avait renvoyées le Comité d'Autriche du Conseil le 4 septembre, à la lumière des trentième, trente et unième et trente-deuxième rapports du Commissaire général, du rapport de M. Layton et du professeur Rist sur la situation économique de l'Autriche et de renseignements complémentaires que lui ont fournis de vive voix ou par écrit, les représentants du Gouvernement autrichien, le Commissaire général et les deux économistes mentionnés ci-dessus.

Le Comité a l'honneur de soumettre le rapport suivant, en réponse aux questions précises qui lui ont été renvoyées. La partie I donne les réponses aux questions concernant la stabilité de la monnaie, l'équilibre budgétaire et l'exécution de l'Accord de septembre 1924. La partie II constitue la réponse à l'autre question concernant les mesures à prendre au sujet du remplacement du contrôle actuel, et la date à laquelle ces mesures devraient entrer en vigueur.

Le rapport ci-joint a été établi d'accord avec la délégation autrichienne.

Animé du désir de contribuer au développement futur de l'Autriche, notamment en ce qui concerne son crédit, et afin de permettre à l'Autriche d'obtenir plus facilement des crédits à long terme, le Comité financier estime qu'il est très désirable de maintenir, même après la fin du contrôle, la confiance dans la Banque nationale et dans l'ensemble de l'économie autrichienne. Le Comité recommande donc, d'une part, que le Conseiller auprès de la Banque

nationale reste en fonctions trois ans après la suppression définitive du contrôle et, d'autre part, que le Conseil de la Société des nations puisse, pendant une période de dix ans, par un vote à la majorité des trois quarts, l'Autriche s'abstenant, rétablir le contrôle si, contre toute attente, le cas mentionné à l'article 11 du Protocole II se réalisait, c'est-à-dire si le produit des recettes affectées était insuffisant pour assurer le service de l'emprunt ou si l'équilibre du budget était sérieusement compromis.

RAPPORT.

I

Le Comité financier déclare ce qui suit :

1. *Stabilité de la monnaie.*

La monnaie autrichienne est stable depuis l'élaboration du plan de réforme de la Société des Nations au cours de l'automne de 1922.

2. *Equilibre du budget.*

Le budget de 1923 s'est soldé par un déficit, qui a cependant été inférieur au chiffre prévu : le budget ordinaire de 1924 a accusé un excédent qui a été employé pour couvrir une partie importante du budget des dépenses de capital. Les chiffres dont on dispose actuellement permettent d'espérer un résultat analogue pour 1925. Le niveau auquel ces résultats ont été obtenus a été supérieur au chiffre prévu. Une partie des dépenses du capital a été couverte et continuée à l'être au moyen de l'emprunt de restauration de la Société des Nations, conformément à l'Accord de septembre.

3. *Exécution de l'Accord de septembre 1924.*

En ce qui concerne l'exécution de l'Accord de septembre 1924 (voir notes détaillées en annexe), deux très importantes conditions ne peuvent encore être remplies actuellement, étant donné que l'exercice 1925 ne prend fin que dans quatre mois et que le budget de 1926 ne peut encore être voté. Il résulte du rapport détaillé que les autres conditions de l'Accord sont, en majeure partie, remplies.

Ces faits, rapprochés du rapport des experts qui signale l'amélioration de la situation économique de l'Autriche, permettent au Comité financier de féliciter l'Autriche des résultats acquis.

II

Le Comité financier, sans préjudice des dispositions de l'Accord de septembre 1924, formule en conséquence les propositions suivantes :

a) Le Conseil de la Société des Nations prend acte de la mise en vigueur, le 11 août 1925, du contrôle atténué envisagé dans l'Accord de septembre. Par suite de cette modification, le Commissaire général ne s'occupera plus des détails du budget ou de chapitres particuliers des dépenses, mais se bornera à exercer une surveillance sur la situation budgétaire générale ;

b) Le Conseil de la Société des Nations autorise le Comité financier à discuter lors de sa prochaine réunion en décembre avec le Gouvernement autrichien et les autres intéressés, les modalités précises selon lesquelles, après la cessation du contrôle, les dispositions des Protocoles de 1922 devront être exécutées, en ce qui concerne :

1. La gestion du compte des recettes affectées.

2. Le contrôle de l'emploi du solde de l'emprunt de restauration de la Société des Nations qui, aux termes des Protocoles II et III, incombe au Commissaire général ;

3. Le mode de liaison entre le Gouvernement et le Comité de contrôle (pendant la période du contrôle, cette liaison est assurée par le Commissaire général).

c) Etant donné la déclaration du Gouvernement autrichien au sujet des résultats déjà acquis ou prévus pour 1925, le contrôle du Commissaire général sera limité, à partir du 1^{er} janvier 1926, à un contrôle sur les recettes affectées et sur l'emploi du solde de l'emprunt de restauration, sans préjudice du droit du Commissaire général, d'obtenir comme par le passé, communication des renseignements, comptes et chiffres qu'il jugerait nécessaires. A partir de la date susmentionnée, le Commissaire général est relevé de l'obligation de résider en permanence à Vienne.

d) Après le vote du budget de 1926, dans les limites des chiffres des prévisions actuelles et après la présentation des comptes clos pour 1925, arrêtés par la Cour des Comptes, le contrôle exercé par le Commissaire général, conformément au Protocole de Genève, prendra fin.

APPENDICE

Etat d'exécution de l'accord de septembre 1924.

ANNEXE I DE L'ACCORD DE SEPTEMBRE 1924.

Point 1. — A fixer dans les prévisions pour 1925 les dépenses à un maximum de 495 millions de couronnes-or et 50 millions de couronnes-or pour les investissements, chiffre maximum liant le Gouvernement.

Exécution. — Le budget pour l'année 1925, se tenant dans ces limites fut voté le 24 mars 1925.

Les dépenses véritables annuelles calculées sur la base des comptes clos du premier semestre 1925 sont de 570,21 millions de couronnes-or et de 51,33 millions de couronnes-or pour les investissements.

Point 2. — A réduire les « Banken-und Valutenumsatzsteuern » à un forfait nominal et à réduire le taux de la « Koerperschaftssteuer » à 25 % pour les remplacer.

Exécution. — Les « Banken-und Valutenumsatzsteuern » furent réduits à un forfait nominal par une loi du 29 octobre 1924. La « Koerperschaftssteuer » fut réduite à 25 % par une loi du 1^{er} avril 1925.

Point 3. — A prendre les mesures de réforme indiquées dans l'annexe II et à prendre toutes les mesures appropriées pour accélérer la réduction du personnel.

Exécution. — Voir pour les points de l'annexe II ci-après.

Pour ce qui concerne les mesures appropriées pour accélérer la réduction du personnel, il y a lieu de signaler les mesures suivantes :

Une loi prolongeant les dispositions de la loi de reconstruction concernant cette mesure fut votée le 3 avril 1925.

Le ministre des Finances a décrété récemment une ordonnance afin de réorganiser les ministères. Il faut attendre le résultat de cette réforme par rapport à la réduction du nombre des fonctionnaires dans l'administration centrale.

Point 4. — A prêter son concours aux expertises envisagées par le Commissaire général sur :

a) L'Administration des Postes ;

b) Les administrations financières.

Les modalités de ces expertises seront réglées entre le ministre des Finances et le Commissaire général.

Exécution. — L'expertise concernant l'Administration des Postes a eu lieu. L'exécution du rapport des experts belges ne se fait que très lentement. L'expertise concernant les administrations financières n'a pas eu lieu à cause du fait que le Commissaire général n'a pas pu trouver un expert.

Point 5. — A exclure les traités des chiffres de Trésorerie jusqu'au moment où les traites sont effectivement encaissées et à fixer le taux d'escompte des traites soumises à l'escompte à 1 % au moins au-dessus du taux officiel de la Banque nationale.

Exécution. — Par une ordonnance du 20 septembre 1924, le ministre des Finances a fixé le taux d'escompte des traites fiscales soumises à l'escompte à 16 %, c'est à-dire à 1 % au-dessus du taux officiel de la Banque nationale.

Par un décret du ministre des Finances du 16 octobre 1924, les traites fiscales furent exclues des chiffres de la Trésorerie à partir du 1^{er} octobre jusqu'au moment où elles sont effectivement encaissées.

Point 6. — A prendre les mesures nécessaires pour que, lorsque l'Etat fournit de l'argent aux entreprises de l'Etat (Betriebe) pour les investissements, les entreprises paient à l'Etat un intérêt et un amortissement raisonnables de ces emprunts.

Exécution. — Les budgets pour 1925 et 1926 ont pleinement réalisé ces principes.

Point 7. — A prendre, avant le 1^{er} juillet 1925, les mesures nécessaires pour organiser sur une base autonome les entreprises qui ne le sont pas encore, notamment les forêts et les salines.

Exécution. — Les forêts fédérales ont été mises sur une base plus ou moins autonome par une loi du 10 août dernier. La réforme n'est pas tout à fait satisfaisante.

Les salines ont été constituées en une entreprise avec une apparente autonomie par un décret du 26 août dernier.

Point 8. — A obtenir que la Banque nationale conduise sa politique d'escompte de façon à maintenir la stabilité de la couronne non seulement par rapport à l'or, mais encore par rapport aux marchandises.

Exécution. — La Banque nationale a réduit son portefeuille d'escompte dans une année (fin août 1924-fin août 1925) de 330 millions de schillings environ à 83 millions environ au moment actuel. Le

nombre-indice général des prix de gros, qui s'élevait à 19.373 en septembre 1924, était de 18.817 en août 1925.

Point 9. — A prendre en corrélation avec l'abolition des « Banken und Valutenumsatzsteuern » des mesures pour essayer d'arriver avec les banques privées à un accord aux termes duquel, dès la suppression de ces taxes, les frais qu'elles font supporter à leurs clients soient diminués.

Exécution. — Le ministre des Finances est arrivé à la réduction demandée à l'occasion de l'abolition des deux taxes susmentionnées. (Voir ci-dessus sous point 2).

Point 10. — A modifier la législation fiscale de façon à faciliter l'émission d'obligations, notamment en abaissant au moins à 2 % le taux de la « Koerperschaftssteuer » concernant les intérêts des obligations.

Exécution. — Par une loi du 29 octobre 1924.

Point 11. — Encourager l'introduction de bilans-or à une date rapprochée.

Exécution. — Par une loi du début de juin 1925.

Point 12. — A attirer l'attention des autorités responsables sur le fait qu'il est souhaitable d'établir, à bref délai, une relation légale entre la couronne autrichienne et un poids d'or déterminé.

Exécution. — Par une loi du 20 décembre 1924, le schilling fut introduit, à partir du 1^{er} janvier 1925, dont la valeur était fixée à un poids d'or déterminé.

Point 13. — A prendre des mesures pour permettre la liberté du commerce des échanges étrangers.

Exécution. — Par une ordonnance du ministre des Finances du 23 mars 1925.

Point 14. — A limiter le pouvoir libératoire des monnaies d'argent.

Exécution. — A été exécuté en même temps que le vote de la loi sur l'introduction du schilling.

Point 15. — A obtenir la création, à la Banque nationale, d'un Comité exécutif restreint pour les mesures d'urgence.

Exécution. — Accepté par l'Assemblée générale de la Banque nationale, le 6 novembre 1924, approuvé et voté par le Parlement à fin décembre 1924.

ANNEXE II DE L'ACCORD DE SEPTEMBRE 1924.

Point 1. — Frais des représentants du personnel.

Exécution. — Par une ordonnance du 10 avril 1925, le Gouvernement a décrété qu'à dater du 1^{er} janvier 1925, les frais matériel et personnel des représentants du personnel des administrations fédérales doivent être supportés par les employés. Elle n'a pas été appliquée à l'armée, la police et la gendarmerie.

Point 2. — Réforme de l'administration agraire.

Exécution. — En vertu des nouvelles dispositions constitutionnelles, devenues lois le 10 août dernier, les autorités agraires deviennent des autorités provinciales. Une réduction du personnel de 12 % est envisagée pour 1926.

Point 3. — Réforme de l'administration des immeubles de l'Etat.

Exécution. — Le ministre des Finances a communiqué, le 5 septembre 1925, le décret concernant cette mesure de réforme.

Point 4. — Réduction du personnel des commissions chargées de l'administration des pensions des invalides de guerre.

Exécution. — Le nombre des employés de ces commissions a passé de 2.037 au 1^{er} octobre 1922, à 771 au 1^{er} août 1925. Quoique ce nombre soit encore trop considérable, une réduction plus radicale se heurte à la résistance des invalides.

Point 5. — Contrôle effectif sur la stricte observation du nombre des heures de travail légales dans les administrations.

Exécution. — Par une ordonnance du Gouvernement fédéral du 7 mars 1925, pas satisfaisant.

Point 6. — Amalgamation de l'administration fédérale avec l'administration des provinces autonomes dans les gouvernements des provinces.

Exécution. — A été exécuté.

Point 7. — Réduction du nombre des membres des gouvernements des provinces.

Exécution. — Deux provinces seulement ont réduit le nombre des membres de leur gouvernement.

ANNEXE XII

Déclaration de M. Dubois, président du Comité financier à la onzième séance (publique) de la trente-cinquième session du conseil.

tenue à Genève, le jeudi 10 septembre 1925, à 17 heures.

L'accord du mois de septembre de l'année dernière prévoyait certaines modalités pour l'atténuation du contrôle, ainsi que pour sa suppression complète. Depuis cette époque, de très grands progrès ont été accomplis.

Nous avons pu constater, en premier lieu, que la stabilité de la monnaie autrichienne, qui est devenue le schilling, — stabilité qui avait été complète dès 1922 —, est encore acquise et nous n'avons pas à craindre, sauf événement grave imprévu, que cette stabilité soit compromise à l'avenir.

En second lieu, nous avons constaté que les comptes d'Etat de la Confédération autrichienne pour 1924 ont clôturé favorablement ; qu'il en sera très probablement de même pour les comptes de 1925 ; que le budget de 1926 a été déposé à l'Assemblée nationale autrichienne ; que les points spéciaux, d'importance diverse, de l'Accord de 1924 ont été exécutés ou sont en voie d'exécution ; nous avons, de plus, pris connaissance du rapport des experts, MM. Layton et Rist, et vous connaissez leurs conclusions. Cette situation générale est satisfaisante et nous sommes très heureux de pouvoir le constater aujourd'hui.

Il est, cependant, certains points sur lesquels je désirerais attirer l'attention du Conseil.

L'attention du Comité financier, comme celle de MM. Layton et Rist, a été attirée par le fait que l'Autriche, relativement pauvre en capitaux et dont l'épargne, étant donné les conséquences de l'inflation précédente, ne se reconstitue que lentement, a un besoin pressant et constant de l'apport de capitaux étrangers ; il a constaté

que ces capitaux sont jusqu'à présent entrés en Autriche surtout sous forme de crédits à très court terme et que, lors de la crise financière de 1924, provoquée par une spéculation désordonnée, ces capitaux s'étaient en très grande partie retirés brusquement, laissant à la Banque nationale le poids du soutien à donner à la place de Vienne. Il est vrai que la Banque nationale, avec l'appui de M. le Commissaire général et au prix d'un gonflement inquiétant de son portefeuille d'escompte, a pu résister victorieusement à la crise et rentrer ensuite dans une situation plus normale et que, cela donné, la confiance est peu à peu revenue à l'extérieur comme à l'intérieur du pays.

Mais il est à remarquer que la plupart des crédits très importants accordés actuellement par l'étranger à la finance et à l'industrie autrichienne le sont à court terme et qu'il est d'un intérêt vital pour ce pays que ces crédits, en tant qu'ils sont employés à des investissements d'une certaine durée, soient consolidés sous forme d'emprunts à long terme. Or, ce n'est que peu à peu et lentement que cette transformation pourra s'opérer, et elle ne s'effectuera que si, à l'extérieur comme à l'intérieur, on a la confiance absolue dans le rétablissement financier définitif de l'Autriche et que si l'on sait que, dans le cas d'une nouvelle crise, quelque peu probable qu'elle soit, les précautions sont prises pour que la Société des Nations puisse prendre en mains le redressement nécessaire.

Les membres du Comité financier ont reçu de nombreux avis dans ce sens, provenant de divers pays, et ils sont eux-mêmes convaincus de l'opportunité qu'il y a, dans l'intérêt de la consolidation de l'édifice financier autrichien, à éliminer dès à présent les craintes qui se feraient jour à ce sujet.

C'est pourquoi le Comité financier, conscient de la responsabilité qu'il a assumée vis-à-vis du Conseil de la Société des Nations, a pensé bien faire en soumettant à votre approbation ces deux conditions : conservation des fonctions du conseiller auprès de la Banque nationale d'Autriche pendant trois ans et éventualité de la reprise du contrôle pendant dix ans, si le revenus gagés ne suffisaient plus au service de l'emprunt ou si l'équilibre du budget était sérieusement compromis, conditions à l'accomplissement desquelles serait subordonnée la suppression définitive du contrôle du Commissaire général.

C'est dans le même ordre d'idées que, se référant à l'accomplissement de l'Accord de 1924, en soumettant son rapport, il tient à souligner que, par l'accomplissement de cet accord, il vise la constata-

tion — au moment où devrait être prise la résolution définitive, c'est-à-dire lorsque la Cour des Comptes aura déposé son rapport sur l'exercice 1925 — que la situation générale économique et financière inspire suffisamment de confiance.

Et il irait aussi desoi qu'avant l'adoption des mesures prévues sous lettre *b*), chiffres 1, 2 et 3 du rapport du Comité financier, et avant que la période provisoire envisagée dès le 1^{er} janvier prochain prenne date, les lois portant l'adhésion de l'Autriche aux conditions relatives à la prolongation de la durée des fonctions du conseiller de la Banque nationale et à la reprise éventuelle du contrôle soient définitivement votées.

En résumé, nous sommes actuellement dans la situation suivante:

En premier lieu, nous avons constaté que les conditions pour l'adoucissement du contrôle étaient, dans leur très grande majorité, remplies, et M. le Commissaire général a décidé, le 11 août dernier, l'atténuation de ce contrôle.

Cette période préliminaire durera, dans notre esprit, jusqu'à la fin de l'année. A la fin de l'année, les accords nécessaires seront intervenus relativement au contrôle qui devra quand même subsister pour les revenus gagés de l'emprunt, pour l'emploi du reliquat de cet emprunt, jusqu'à ce que le reliquat ait disparu, et pour les relations qui doivent exister entre l'Autriche et le Comité de contrôle des Puissances garantes.

C'est alors, ces conditions étant remplies et les textes législatifs sur les deux recommandations que nous avons eu l'honneur de faire étant adoptés par l'Assemblée nationale autrichienne, que commencera la deuxième étape, c'est-à-dire la suppression provisoire du contrôle. Cette suppression sera provisoire jusqu'au moment où la Cour des Comptes aura déposé son rapport pour l'exercice 1925, où ce rapport vous aura été présenté et où vous aurez pu constater que le résultat de l'exercice 1925 est bien le résultat favorable que nous prévoyons aujourd'hui.

A ce moment-là, c'est-à-dire, je pense, en juin de l'an prochain, le Conseil sera en mesure de déclarer l'abolition du contrôle de M. le Commissaire général.

Ainsi, trois étapes : allègement, cessation provisoire et, ensuite, abolition définitive.

Je remplis le mandat que mes collègues m'ont confié en adressant au Gouvernement autrichien les félicitations du Comité financier pour les très grands efforts, couronnés de succès, que le Gouvernement autrichien a faits afin de rendre tout à fait opérant l'Accord

de l'année dernière. En même temps que ces félicitations, je me permets de lui adresser nos vœux pour la stabilisation permanente de l'Autriche et le succès définitif de l'œuvre de restauration qui s'est poursuivie sous l'égide de la Société des Nations.

ANNEXE XIII

Extrait du rapport du Comité financier au Conseil sur les travaux de la vingtième session du Comité

tenue à Genève du 3 au 8 décembre 1925.

Le 10 septembre dernier, le Conseil, sur la recommandation du Comité financier, a décidé que, sous certaines conditions, le caractère du contrôle du Commissaire général serait modifié à partir du 1^{er} janvier 1926 et que ce contrôle prendrait fin après la représentation des comptes clos pour l'année 1925.

Les conditions fixées comportaient l'acceptation par le Gouvernement autrichien du maintien du Conseiller auprès de la Banque pour une nouvelle période de trois ans à dater de la fin du contrôle, ainsi que du droit pour le Conseil de rétablir le contrôle, au cours d'une période de dix ans, dans certaines conditions spécifiées.

En outre, le Conseil a chargé le Comité financier de discuter, au cours de sa présente session, avec le Gouvernement autrichien et les autres autorités intéressées (c'est-à-dire le Comité de contrôle et les commissaires fiduciaires [trustees]) les modalités précises selon lesquelles, après la cessation du contrôle, les dispositions des Protocoles de 1922 devraient être exécutées en ce qui concerne :

1. La gestion du compte des recettes gagées ;
2. Le contrôle de l'emploi du solde de l'emprunt de restauration ;
3. Le mode de liaison entre le Gouvernement autrichien et le Comité de contrôle.

Le Comité financier croit savoir que le Gouvernement autrichien est prêt à prendre les engagements demandés par le Conseil en ce qui concerne le maintien du Conseiller de la Banque et le rétablissement du contrôle, et que le Chancelier, dûment autorisé par le Parlement, propose de signer une déclaration pour laquelle il a

reçu les pleins pouvoirs du Président de la République. Le Comité financier a discuté avec le Gouvernement autrichien la forme de la déclaration en question et, après avoir consulté la Section juridique du Secrétariat, estime que le Conseil peut accepter cette déclaration qui satisfait aux conditions requises.

En ce qui concerne le mode de nomination du Conseiller auprès de la Banque nationale d'Autriche, le Comité recommande que le Conseil et le Gouvernement autrichien adoptent l'accord ci-annexé.

En ce qui concerne les modalités, le Comité recommande que le Conseil établisse le système suivant :

A partir de la date à laquelle le contrôle du Commissaire général prendra fin, conformément au paragraphe 5 de l'article 4 du Protocole III, jusqu'à la date à laquelle l'emprunt envisagé à l'article 1 du Protocole II, toutes parties de cet emprunt, ainsi que toutes créances s'y rapportant, y compris celles des gouvernements qui ont fourni leur garantie, auront été complètement remboursées et, sauf pendant toute période pour laquelle un Commissaire général aura pu être de nouveau nommé, les dispositions suivantes seront en vigueur :

a) Le Comité de contrôle, dans l'exercice des pouvoirs qui lui sont conférés par le Protocole II, pourra, lorsque les fonctions du Commissaire général auront pris fin, adresser directement au Gouvernement autrichien toutes communications qui pourront résulter des dispositions prises par lui. Le Gouvernement autrichien devrait être représenté aux réunions du Comité de contrôle,

b) Le Conseil, d'accord avec le Comité de contrôle, devrait décider que le compte spécial auquel le produit des revenus bruts affectés au service de l'emprunt devra continuer à être versé, conformément à l'article 5 du Protocole III et à la clause 8 de l'Engagement général de l'emprunt, devra être placé sous l'administration des commissaires fiduciaires (trustees) ; ceux-ci prélèveront, sur ce compte spécial, les sommes qui, en vertu de l'Engagement général, doivent être prélevées sur ce compte pour le service de l'emprunt ; ils exerceront, en ce qui concerne ce compte, les pouvoirs prévus par l'Engagement général, pour le cas où ils administreraient ce compte, et sous réserve des dispositions précédentes, mettront le solde dudit compte à la disposition du Gouvernement autrichien. Aux fins de l'application des dispositions de l'Engagement général, les commissaires fiduciaires (trustees) sont substitués au Commissaire général, conformément à la stipulation de la clause 23 de l'Engagement général. L'administration du compte spécial défini

ci-dessus et les pouvoirs que conservera le Comité de contrôle, en vertu du Protocole II, constitueront le « contrôle spécial », qui, aux termes du paragraphe 4 du Protocole I I, doit être établi, lorsque les fonctions du Commissaire général auront pris fin, et les fonctions et responsabilités additionnelles des commissaires fiduciaires (trustees) sont limitées à celles qui sont définies dans le présent paragraphe et dans l'engagement général.

c) En vue d'assurer la collaboration ci-dessus indiquée, entre les deux organismes, les commissaires fiduciaires (trustees), lorsque les fonctions du Commissaire général auront pris fin, assisteront ou se feront représenter aux séances du Comité de contrôle.

Les commissaires fiduciaires (trustees) fourniront au Comité de contrôle toutes informations que celui-ci pourrait demander, en ce qui concerne les comptes soumis à leur administration, et préviendront le Comité de contrôle au cas où, à leur avis, la situation semblerait faire craindre que le Gouvernement autrichien ne pût tenir ses engagements ; en cas de manquement de la part du Gouvernement autrichien, les commissaires fiduciaires feront immédiatement connaître au Comité de contrôle la nature et l'étendue du manquement.

d) Le Gouvernement autrichien s'engagera à fournir au Comité de contrôle et aux commissaires fiduciaires tous les renseignements dont ils pourraient avoir besoin dans l'exercice de leurs fonctions respectives.

En dehors des dispositions prévues par les décisions qui doivent être prises maintenant, les stipulations des Protocoles de 1922 continueraient naturellement à être appliquées.

Le solde de l'emprunt envisagé à l'article 1 du Protocole III devra être conservé sous forme liquide et faire l'objet d'un compte distinct, administré par une personne qui sera désignée par le Comité financier, sauf dans la mesure où les sommes inscrites à ce compte seront libérées en vue de dépenses comprises dans les limites budgétaires pour telles fins que le Comité financier pourra approuver de temps à autre ; le Gouvernement autrichien devra fournir toutes preuves que le Comité pourra désirer, attestant que les dépenses en question ont été affectées aux fins ainsi approuvées.

Le Comité envisage dans cette proposition que les libérations de sommes partielles, dans les limites du total et conformément au programme établi, approuvées de temps à autre, seraient effectuées exclusivement, sur preuve faite que les dépenses sont affectées aux fins qui ont été approuvées et qu'elles ne seront pas subordonnées,

comme pendant la période où le Commissaire général exerçait son contrôle de la manière pratiquée jusqu'ici, à des conditions comportant un examen d'autres dépenses budgétaires.

Le Comité financier, après avoir consulté le Comité de contrôle et les commissaires fiduciaires (trustees), est heureux de déclarer que le Comité de contrôle et les commissaires fiduciaires (trustees) ont donné, en ce qui les concerne, leur assentiment aux propositions ci-dessus.

Le Comité a été informé que le Gouvernement autrichien s'engageait à réaliser, sur le budget de 1926, des économies équivalentes aux dépenses nécessitées par les allocations extraordinaires qu'il a accordées aux fonctionnaires.

Le Comité prend note de cette déclaration qu'il considère comme liant le Gouvernement autrichien.

Le Comité financier a discuté avec le Comité économique une suggestion présentée par ce dernier au sujet de la création d'un organisme destiné à faciliter l'ouverture de crédits agricoles. Le Comité financier a déclaré qu'il était disposé à examiner toutes propositions détaillées de cette nature que le Gouvernement autrichien pourrait décider de lui soumettre.

APPENDICE

Projet d'accord concernant la nomination du Conseiller à la banque.

Considérant que la loi de la République fédérale d'Autriche, en date du 3 décembre 1925, relative à la prorogation des fonctions du Conseiller à la Banque Nationale, envisage la conclusion d'un accord entre le Conseil de la Société des Nations et le Gouvernement autrichien, quant aux modalités à suivre pour cette nomination.

Le CONSEIL et le GOUVERNEMENT AUTRICHIEN conviennent que le Conseiller sera nommé par le Président de la République fédérale, sur la proposition du Gouvernement autrichien, conformément à une désignation effectuée par le Conseil de la Société des Nations décidant à une majorité de trois quarts des voix, l'Autriche s'abstenant.

ANNEXE XIV

Déclaration du Gouvernement autrichien.

En exécution des Protocoles II et III du 4 octobre 1922 et en vue de l'exercice, par le Conseil, du droit qui lui est reconnu par le paragraphe 5 de l'article 4 du Protocole III de mettre fin aux fonctions du Commissaire général, lorsqu'il aura constaté que la stabilité financière de l'Autriche est assurée, sans préjudice d'un contrôle spécial des gages affectés au service de l'emprunt ;

Afin d'aider au maintien de la stabilité financière et afin de permettre de prendre les mesures nécessaires pour assurer le service de l'emprunt de restauration, lorsque les fonctions du Commissaire général auront pris fin, le Gouvernement autrichien accepte les obligations suivantes :

1. Le Conseiller de la Banque Nationale restera en fonctions pendant trois ans, à partir de la date à laquelle se terminera définitivement le contrôle du Commissaire général.

2. Pendant une période de dix années, à partir de cette même date, le Conseil de la Société des Nations pourra décider, à la majorité des trois quarts des voix — l'Autriche ne prenant pas part au vote — le rétablissement du contrôle d'un Commissaire général, si le produit des revenus gagés est insuffisant pour assurer le service de l'emprunt, ou si l'équilibre du budget est sérieusement compromis. A cette fin, le Gouvernement autrichien fournira au Conseil, sur sa demande, toutes les informations utiles sur sa gestion budgétaire.

3. L'Autriche accepte les termes de la décision du Conseil en date du 9 décembre 1925.

Le 9 décembre 1925.

(Signé) RAMEK

ANNEXE XV

Résolutions prises par le Conseil le 9 décembre 1925.

I

Le Conseil :

Adopte les propositions du Comité financier en ce qui concerne les différents points dont il avait été chargé de préparer le règlement (gestion du reliquat de l'emprunt, contrôle des revenus gagés et modes de liaison entre le Comité de contrôle et le Gouvernement autrichien). Ces points seront réglés conformément aux dispositions de la résolution ci-annexée ;

Observe qu'au moment où le Conseil envisage d'avoir à exercer prochainement les droits qu'il tient de l'article 4 du Protocole III de mettre fin aux fonctions du Commissaire général, une partie importante de l'emprunt international reste encore disponible, les déficits pendant la période de reconstruction ayant pu être plus réduits qu'on ne l'avait prévu ;

Constate que ce reliquat sera mis progressivement à la position de l'économie autrichienne et que, dès l'année 1926, une partie importante pourra en être consacrée à l'électrification des chemins de fer et à des dépenses de capital productif ;

Se félicite que le mécanisme prévu par le Comité financier en ce qui concerne la gestion du reliquat de l'emprunt ait été calculé de façon à supprimer tout contrôle financier général et à assurer ainsi à l'Autriche sa pleine souveraineté budgétaire ;

Est heureux de constater que, selon le plan adopté, le contrôle spécial des gages affectés au service de l'emprunt international à régler par le Conseil aux termes de l'article 4 du Protocole III, en l'absence du Commissaire général, ne pourra affecter en aucun cas la pleine indépendance politique et économique de l'Autriche ;

Félicite le Gouvernement et le peuple autrichien du succès de l'œuvre de reconstruction et espère fermement qu'ils ne relâcheront

pas leurs efforts pour conserver au pays une stabilité financière permanente.

II

Le Conseil :

1^o Prend note des trente-troisième, trente-quatrième et trente-cinquième rapports du Commissaire général ;

2^o Prend note du rapport du Comité financier en date du 8 décembre.

3^o Prend note du rapport du Comité économique en daté du 5 décembre, au sujet de la situation économique de l'Autriche ;

a) Le Conseil note et approuve l'opinion exprimée par le Comité économique que l'intensification de la production agricole de l'Autriche apparaît comme le remède le plus nécessaire au déficit alimentaire de ce pays et qu'elle devrait être favorisée par une organisation appropriée de crédits à longs termes.

b) Pour accroître les débouchés dont a besoin l'Autriche, besoin qui se manifeste particulièrement dans ses rapports avec les Etats successeurs ou cessionnaires des territoires de l'ancienne monarchie, le Conseil invite l'Autriche et lesdits Etats à conclure entre eux des accords commerciaux aussi étroits que possible qui, par des moyens appropriés, fassent droit aux besoins de chacun d'eux, sans déroger, cependant, aux obligations qu'ils auraient assumées à l'égard d'Etat tiers.

c) En outre, le Conseil invite les autres Etats à chercher, lors du renouvellement de leurs conventions commerciales avec l'Autriche, ou même par des adaptations plus proches de ces conventions, ou par d'autres voies, les moyens de parfaire, grâce à l'extension des débouchés de la production et du commerce autrichiens, le relèvement économique de l'Autriche.

d) Finalement, le Conseil attire l'attention des Etats de l'Europe centrale qui n'ont pas encore ratifié la Convention de 1923 sur les formalités douanières, sur l'urgente nécessité d'activer la ratification de cette convention, spécialement en considération du préjudice causé à leurs relations commerciales avec l'Autriche par le maintien de l'état d'instabilité actuelle.

4^o Le Conseil,

En vue de l'exécution des dispositions du Protocole III, qui lui a assigné la mission de mettre fin aux fonctions du Commissaire général en Autriche, lorsqu'il aura constaté que la stabilité finan-

cière de l'Autriche est assurée, sans préjudice d'un contrôle spécial des gages affectés au service de l'emprunt ;

Ayant pris connaissance de la lettre du Gouvernement autrichien et de la déclaration du Gouvernement autrichien, qui y est annexée, signées par le chancelier fédéral, M. le Dr Rudolf Ramek, le 9 décembre 1925, qui fixent les obligations assurées par le Gouvernement autrichien pour assurer l'exécution des Protocoles du 4 octobre 1922, après la fin des fonctions du Commissaire général ;

Après avoir consulté le Comité de contrôle et les commissaires fiduciaires (trustees) et ayant été informé par eux qu'à leur avis, les engagements pris par le Gouvernement autrichien et les mesures envisagées dans la présente résolution leur donnaient pleine satisfaction en ce qui les concerne et, sur le vu du rapport du Comité financier,

Prend acte de la déclaration du Gouvernement autrichien, faite par son représentant dûment autorisé, et note qu'elle entrera en vigueur à la date à laquelle les fonctions du Commissaire général auront pris fin par décision du Conseil, dans les conditions spécifiées dans la lettre du Gouvernement autrichien.

En vue de l'exercice du contrôle spécial des gages affectés au service de l'emprunt envisagé, prévu à l'article 4, paragraphe 5 du Protocole III,

Le Conseil décide :

A partir de la date à laquelle le contrôle du Commissaire général prendra fin, conformément au paragraphe 5 de l'article 4 du Protocole III, jusqu'à la date à laquelle l'emprunt envisagé par l'article 1^{er} du Protocole II, et toutes parties de cet emprunt, ainsi que toutes créances s'y rapportant, y compris celles des gouvernements ayant fourni leur garantie, auront été complètement remboursés, et sauf pendant toute période pour laquelle un Commissaire général aurait pu être de nouveau nommé, les dispositions suivantes seront en vigueur :

a) Le Comité de contrôle, dans l'exercice des pouvoirs qui lui sont conférés par le Protocole II, pourra, lorsque les fonctions du Commissaire général auront pris fin, adresser toutes communications directement au Gouvernement autrichien. Le Gouvernement autrichien sera représenté aux réunions du Comité de contrôle.

b) Le Conseil, d'accord avec le Comité de contrôle, décide que le compte spécial auquel le produit des revenus bruts gagés, affectés au service de l'emprunt, devra continuer à être versé, conformément à l'article 5 du Protocole III et à la clause 8 de l'Engagement

général de l'emprunt, devra être placé sous l'administration des commissaires fiduciaires (trustees); ceux-ci prélèveront sur ce compte spécial les sommes qui, en vertu des termes de l'Engagement général, doivent être prélevées sur ce compte pour le service de l'emprunt; ils exerceront, en ce qui concerne ce compte, les pouvoirs prévus par l'Engagement général pour le cas où ils administreraient ce compte, et, sous réserve des dispositions précédentes, mettront le solde dudit compte à la disposition du Gouvernement autrichien. Aux fins de l'application des dispositions de l'Engagement général, les commissaires fiduciaires (trustees) sont substitués au Commissaire général, conformément à la stipulation de la clause 23 de l'Engagement général.

L'administration du compte des revenus gagés, tel qu'il est défini ci-dessus, et les pouvoirs que conservera le Comité de contrôle en vertu du Protocole II constitueront le « Contrôle spécial » qui, aux termes de l'article 4 du Protocole III, doit être établi lorsque les fonctions du Commissaire général prendront fin et les fonctions et les responsabilités additionnelles des trustees seront limitées à celles définies dans le paragraphe précédent et dans le « General Bond ».

c) En vue d'assurer la collaboration ci-dessus indiquée entre les deux organismes, les commissaires fiduciaires (trustees), lorsque les fonctions du Commissaire général auront pris fin, assisteront aux séances du Comité de contrôle ou s'y feront représenter.

Les commissaires fiduciaires (trustees) fourniront au Comité de contrôle toutes informations que celui-ci pourrait demander, en ce qui concerne les comptes soumis à leur administration et préveniront le Comité de contrôle, au cas où ils seraient d'avis que la situation semble comporter un risque que le Gouvernement autrichien ne puisse tenir ses engagements. Au cas où ces engagements n'auraient pas été tenus, les commissaires fiduciaires (trustees) feront immédiatement connaître au Comité de contrôle la nature et l'étendue du manquement.

d) Le Gouvernement autrichien s'engage à fournir au Comité de contrôle et aux commissaires fiduciaires (trustees) tous les renseignements dont ils pourraient avoir besoin, dans l'exercice de leurs fonctions respectives.

Le Conseil observe qu'en dehors des dispositions de la décision ci-dessus et de la déclaration du Gouvernement autrichien qui s'y rapporte, les dispositions des Protocoles signés le 4 octobre 1922 continuent à être en vigueur.

Le solde de l'emprunt, envisagé par l'article 1 du Protocole II sera conservé sous forme liquide et fera l'objet d'un compte séparé, au nom d'une personne désignée par le Comité financier, sauf dans la mesure où il sera affecté à des dépenses budgétaires pour telles fins que le Comité financier pourra approuver de temps à autre. Le Gouvernement autrichien devra fournir toutes justifications que le Comité pourra désirer des dépenses afférentes aux fins ainsi approuvées.

5° Considérant que la loi de la République fédérale d'Autriche, en date du 1^{er} décembre 1925, relative à la prorogation des fonctions du Conseiller à la Banque nationale, envisage la conclusion d'un accord entre le Conseil de la Société des Nations et le Gouvernement autrichien, quant aux modalités à suivre pour cette nomination ;

Le Conseil

Accepte que le Conseiller soit nommé par le Président de la République fédérale, sur la proposition du Gouvernement autrichien, conformément à une désignation effectuée par le Conseil de la Société des Nations décidant à une majorité des trois quarts des voix, l'Autriche s'abstenant.

BIBLIOGRAPHIE

- Basch et Dvoracek.* — L'Autriche et son existence économique. Prague, éditions Orbis, 1925.
- Bousquet (G. H).* — La restauration monétaire et financière de l'Autriche. Paris, Rivière, 1927.
- Dunan (Marcel).* — L'Autriche. Paris. F. Rieder, 1921.
- Geldentwertung und stabilisierung in ihren Einflüssen auf die soziale Entwicklung in Österreich. München et Leipzig. Duncker et Humblot, 1925.
- Hantos (Elemér).* — La monnaie en Europe centrale, ses systèmes et ses phénomènes. Paris, Marcel Giard, 1927.

THÈSES.

- Franck (Paul).* — La reconstitution financière de l'Autriche. Paris, 1924.
- Lootchevitch (Yovan).* — La restauration des finances autrichiennes. Paris, 1924.
- Schwarz (Robert Ph.).* — L'Autriche de 1919-1924, aperçu économique et financier (Thèse Lausanne, 1925). Paris, A. Pedone, 1926.
- Revue d'économie politique.*
- Revue politique et parlementaire.*
- Revue de science et de législation financière.*
- Documents de la Société des Nations.*

TABLE DES MATIÈRES

	Pages
INTRODUCTION.....	5

PREMIÈRE PARTIE

L'Autriche jusqu'à l'intervention de la Société des Nations.

CHAPITRE PREMIER. — La nouvelle Autriche au lendemain de la guerre. Ses embarras financiers. L'inflation.....	9
CHAPITRE II. — Premiers essais de relèvement.....	60

DEUXIÈME PARTIE

Le relèvement financier de l'Autriche par la Société des Nations :

CHAPITRE PREMIER. — L'appel au secours auprès de l'étranger Les accords de Genève.....	81
CHAPITRE II. — La période d'organisation de la restauration autrichienne (octobre 1922-2 janvier 1923).....	104
CHAPITRE III. — Epoque de conclusion et de négociation des emprunts extérieurs (janvier-août 1923).....	126
CHAPITRE IV. — Vers une atténuation du contrôle (août 1923-septembre 1924).....	150
CHAPITRE V. — Vers la levée du contrôle (septembre 1924-juin 1926).....	165

TROISIÈME PARTIE

Le relèvement économique de l'Autriche. Ce relèvement paraît-il durable ?..... 183 |

ANNEXES.....	207
BIBLIOGRAPHIE.....	273

